

La Constitution Roumaine du 27 Février 1938 et ses principes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1939, à 14 heures

PAR

Sébastien POPESCO

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. GILBERT GIDEL, Professeur

Suffragants : MM. LOUIS LE FUR, Professeur
GEORGES SCHELLE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1939

La Constitution Roumaine du 27 Février 1938 et ses principes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1939, à 14 heures

PAR

Sébastien POPESCO

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. GILBERT GIDEL, Professeur

Suffragants : MM. LOUIS LE FUR, Professeur
GEORGES SCELLE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PÈRE

A MA MÈRE

INTRODUCTION

Après la grande guerre, presque tous les Etats européens ont modifié leurs Constitutions, les uns à cause de l'agrandissement, les autres à cause de la diminution de leurs territoires.

Presque tous ces Etats ont mis comme base de leur pacte fondamental l'idée de la démocratie et du parlementarisme.

A peine vingt ans ont-ils passé depuis que cette effrayante tempête s'est dissipée et déjà s'abat sur la vieille Europe une nouvelle vague de mécontentement. A une de ses extrémités, ce mécontentement s'est même transformé en un véritable cataclysme où, entre frères d'un même pays, les sabres s'entrecroisent, le canon tonne pour la défense de la liberté, de l'autorité et de la justice humaine.

A l'autre extrémité de l'Europe — aux portes de l'Orient — la garde en étant confiée par la nature au brave peuple roumain, les germes de crise et de destruction sociales commençaient à fermenter et à prendre de la force.

Grâce à S. M. le Roi Carol II et à ses grands hommes d'Etat, cette crise, cette tempête, qui ébran-

lait les fondements de notre pays, a pu être conjurée, en chassant pour toujours : l'anarchie, la démagogie, le désordre, l'improbité et l'injustice qui régnaient au lieu de l'autorité, la vérité, l'ordre, l'honnêteté et la droiture. Cet événement important pour la nation roumaine a eu lieu le 27 février 1938, à l'occasion de la promulgation du nouveau pacte fondamental.

Jour mémorable pour notre peuple et pour l'avenir de notre pays !

A cette occasion, je tiens à dire ma reconnaissance dévouée à S. M. le roi Carol II, sauveur de notre peuple et de notre patrie, ainsi qu'à nos grands hommes d'Etat qui, animés d'un patriotisme élevé et conscient, ont surmonté les contingences mesquines et, par des mesures décisives, ont dirigé le destin de la nation et du pays roumains vers un avenir lumineux et créé par : l'Autorité, l'Unité et la Justice !

Ce travail a pour but de donner une idée claire sur la Constitution du Roi Carol II et sur les principes nouveaux qui se trouvent à sa base.

Mais, pour que ces principes soient plus facilement compris, nous esquisserons, aussi objectivement et impartialement que possible, les causes importantes qui ont décidé les modifications de la Constitution de 1923.

Le plan de notre ouvrage sera donc le suivant :

Le premier chapitre sera consacré à la Constitution de 1923.

Le deuxième chapitre traitera des causes qui ont déterminé les modifications de cette Constitution.

Le troisième chapitre sera réservé à la nouvelle Constitution du 27 février 1938.

Le quatrième chapitre s'occupera des devoirs et des droits des citoyens.

Le cinquième mettra en relief le pouvoir exécutif dans toute sa grandeur.

Le sixième développera la nouvelle organisation du pouvoir législatif.

Le septième chapitre traitera du pouvoir judiciaire et des conclusions.

Avant d'aborder notre sujet, nous avons le très agréable devoir d'exprimer notre profonde gratitude à notre Maître distingué, Monsieur le Professeur Gidel, pour les précieux enseignements que nous avons reçus de lui à la Faculté de Droit et pour le grand honneur qu'il nous a fait en acceptant la présidence de cette thèse.

CHAPITRE PREMIER

LA CONSTITUTION DE 1923

PREMIÈRE SECTION :

De l'histoire et des sources de la Constitution.

Dans le cadre de ce chapitre, nous parlerons brièvement de la Constitution de 1923 pour avoir une idée générale du pacte fondamental qui a régi notre pays avant les événements du 27 février 1938.

Le territoire de la Roumanie s'étant agrandi, à la fin de la guerre mondiale, la vieille Constitution de 1866 ne correspondait plus aux temps nouveaux.

De plus elle avait été modifiée plusieurs fois d'une manière inconstitutionnelle au moyen de décrets-lois (1).

A part cela, l'Etat devait donner une forme constitutionnelle aux conventions internationales survenues après les traités de paix.

Dès que les Chambres, après la guerre, eurent

(1) En ce qui concerne ces modifications, voir le « Traité de Droit Const. » de P. Negulesco.

repris leurs travaux, l'idée de modifier la Constitution commença à passionner tous les partis politiques. Les uns étaient d'avis de la modifier partiellement ; d'autres, intégralement.

A ce sujet eurent lieu des discussions ardues et plusieurs projets de Constitution furent présentés : les projets Boilă, Berariu, du parti paysan, du parti national-libéral lequel, avec de légères retouches, devint la Constitution de 1923. (2)

« Cette nouvelle Constitution n'est en réalité qu'une adaptation de la Constitution de 1866 dont elle conserve littéralement un très grand nombre d'articles. » (3)

Les auteurs de la Constitution de 1866 n'eurent pas en vue les besoins de la nation roumaine, car ils en empruntèrent tous les principes à la Constitution belge de 1831 !

A cette époque-là, en Belgique existait déjà une classe bourgeoise, commerçante et industrielle qui a formé la base de l'organisation de l'Etat ; chez nous, la classe bourgeoise était formée d'étrangers et d'une minorité infime de Roumains.

« Les véritables réalités sociales étaient : le Prince, les grands propriétaires et la paysannerie amorphe, manquant d'organisation.. » (4)

(2) En ce qui concerne ces projets, voir p. 450, T. I du cours du prof. Const. Alexianu.

(3) La Vie juridique des peuples, p. 11, sous la direction de Lévy-Ullman.

(4) De la conférence de M. P. Negulesco à la Faculté de Droit à Bucarest, le 1^{er} Mars 1939.

La nouvelle Constitution étant promulguée, l'application n'en fut que partielle.

En échange elle créa un véritable abîme entre gouvernants et gouvernés.

Le Roi Carol I^{er} comprit en quoi consistait le mal et en 1871, quand le pays subissait une crise très grave, voulant abdiquer, il écrivit une lettre ouverte à un ami fictif et la publia dans *Augsburger Zeitung*, disant que : « ces hommes d'éducation étrangère, oubliant la situation de leur pays, ne pensent qu'à appliquer chez eux et sans discerner les idées admises à l'étranger dans une forme quelque peu utopique. Ainsi ce malheureux pays, qui a été toujours courbé sous le joug le plus dur, a passé d'un seul coup et sans transition d'un régime despotique à la Constitution la plus libérale. » (5)

« La Constitution de 1866, quoique très avancée, a été mise de côté après cinquante-sept ans sans laisser le moindre regret parce qu'elle n'avait pas eu son application ; son exécution, par le fait, ayant été presque toujours « à côté » du texte constitutionnel, elle n'a pas réussi à établir le régime légal. » (6)

Elle n'a pas réussi à l'établir, car : « en matière de Constitutions s'imaginer que la forme est tout, justifie tout, vivifie tout, est une erreur énorme. Ce

(5) Citation empruntée à la thèse de doctorat d'Orleanu, p. 139, Paris.

(6) Page VI du Droit const. P. Negulescu, Bucarest.

qui les fait vivre et mériter de vivre, c'est le fond qu'elles contiennent, c'est leur valeur dogmatique et organique, par rapport au moment historique où elles font leur apparition dans le monde. » (7)

Ou, comme le disait le citoyen Armand Mar-rast, président de l'Assemblée, dans le rapport de la commission de la Constitution, dans la séance du 30 août 1848 :

« Nous sommes en France ; nous constituons la République Française ; nous agissons sur un pays qui a ses mœurs, son caractère personnel ; nous n'avons à les costumer, ni à l'américaine, ni à l'anglaise. Pleins de respect pour les autres nationalités, pleins d'admiration pour ce qu'elles ont fait de grand et de durable, nous abdiquerions en les copiant. »

Ou bien, comme le disait Montesquieu :

« Il faut que les lois politiques ou civiles se
« rapportent au physique du pays, au climat, à la
« qualité du terrain, au genre de vie des peuples, à
« la religion des habitants, à leurs mœurs, à leurs
« occupations... bref, aux innombrables accidents
« de la vie nationale d'un peuple. » (8)

En Roumanie, ces choses n'ont pas été prises en considération, tout a été mis dans la forme.

Les jeunes constituants de notre époque, enflammés par les idées libérales nouvelles, ont trans-

(7) La Const. de la France, Hippolyte Destrem, page 8.

(8) Esprit des Lois, L. I, chap. III.

planté les institutions occidentales dans notre pays, négligeant la tradition, les coutumes, la mentalité et le niveau politique des Roumains.

Ces fautes commises par les constituants de 1866 ont été répétées par ceux de 1923 (9).

DEUXIÈME SECTION

Principes de la Constitution de 1923

La Constitution de 1923 est un pacte fait par l'accord du Parlement et du Souverain.

Elle est divisée en huit chapitres et cent trente-huit articles.

Elle proclame les principes suivants :

1. L'Etat unitaire.
2. Le principe de la souveraineté nationale.
3. La séparation des pouvoirs.
4. Le gouvernement représentatif.
5. La monarchie héréditaire.
6. L'inviolabilité du monarque.
7. La responsabilité ministérielle.
8. La rigidité constitutionnelle.
9. La suprématie de la Constitution sur les autres lois.

(9) La Constitution souffrait depuis le moment de sa naissance d'un vice organique : elle n'avait été votée que par les députés nationaux-libéraux ; les autres députés avaient quitté la salle des séances.

Comme nous le voyons par ces principes, la Constitution du 29 mars 1923 est un véritable monument constitutionnel comme texte. Belle en théorie, mais étrangère à l'esprit roumain.

Par elle, l'évolution de notre génération se faisait sur une base fausse, absolument étrangère à notre mentalité ancestrale. « Ne correspondant pas aux réalités de leur vie sociale, la Constitution a été falsifiée dans son application.

« Les Constitutions de 1917 et 1923 ont transformé l'Etat, qui était monarchique et parlementaire, en un Etat monarchique, parlementaire et démocratique, par le fait, qu'au lieu du régime censitaire, elles ont admis le suffrage universel. Son introduction a eu comme suites une démagogie désordonnée et une division de l'opinion publique qui ont créé une véritable anarchie dans laquelle pouvait se greffer les mystiques politiques les plus dangereuses. » (10)

Au lieu que ses idées et ses principes éclairent et aident le progrès, elle a enténébré en grande partie notre existence politique.

« Le régime parlementaire est tout à fait falsifié. Les majorités sont élues par le gouvernement et non le gouvernement par les majorités, ni les majorités par les élections (11). »

(10) P. Négulesco : Conf. du 1.III.1939.

(11) Disesco : Les Origines du droit roumain, page 70.

La séparation des pouvoirs, au lieu d'être une collaboration pour la bonne harmonie du gouvernement, n'a été qu'une mésintelligence entre le législatif et l'exécutif, créant la démagogie et l'inversion des valeurs. « L'anarchie du pouvoir législatif avait castré l'exécutif. » (12)

Les choses étant ainsi, on sentait la nécessité impérieuse de modifier cette Constitution pour introduire dans le nouveau pacte les principes sains de la vie roumaine et de son constitutionnalisme historique.

Passons maintenant à l'analyse des circonstances qui ont déterminé les modifications de cette Constitution.

(12) De l'article « Zia inaltarii Românești » România, I.III.1939.

CHAPITRE II

CAUSES QUI ONT DÉTERMINÉ LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION de 1923

PREMIÈRE SECTION

Le suffrage universel.

La guerre mondiale a été principalement la cause du brusque changement des Constitutions européennes. Presque tous les Etats se sont surpassés pour imiter la forme du gouvernement anglais. C'était une véritable épidémie !

En Roumanie aussi, la Constitution de 1923 a combiné le régime parlementaire avec la démocratie !

On a seulement négligé le fait qu'en Angleterre même ces institutions politiques sont établies depuis longtemps.

A ce propos, Monsieur le Professeur Gidel dit que : « Le régime anglais s'est formé graduellement. Il s'est formé sous l'effet de circonstances, en

dehors de tout système préconnu, en dehors de toute conception théorique d'ensemble. » (1)

Le Parlement anglais date de la fin du ^{xiii}^e siècle ; avec toutes les réformes électorales qui ont eu lieu au cours de tant d'années, le pouvoir politique se trouve toujours dans les mains des classes dirigeantes. Les représentants de la nation au parlement étaient tous des aristocrates. Sydney Low pouvait écrire en 1904 : « que la démocratie en Angleterre n'avait pas essayé de substituer dans les sièges du pouvoir ses propres représentants à ceux de la propriété, de la naissance, et de l'éducation. » (2)

En Roumanie, au lieu d'introduire la démocratie graduellement par la création d'un collège électoral unique, comme le préconisait J. J. C. Bratiann, en 1914, le suffrage universel a été introduit directement dans la Constitution de 1923 (3)

Faute énorme ! le peuple n'avait pas l'éducation nécessaire pour exercer ce soi-disant droit. Il aurait fallu d'abord l'éducation politique, puis le suffrage universel.

« Il serait dangereux pour l'avenir et l'existence d'un pays d'appeler la masse à participer au gouvernement si cette masse n'a pas encore acquis

(1) Gidel, Cours de doctorat, p. 36, 1938-39.

(2) The Governancé of England, p. 175 ; citation de : Le régime parlementaire anglais contemp. p. 6, par Paul Siriex, Paris, 1935.

(3) Le Suffrage universel fut introduit en Roumanie par décret-loi en 1917.

un certain minimum de sens politique et de sens collectif. Avant d'appeler cette masse à l'effectivité du pouvoir, il faut l'y préparer ». (4)

Il fallait fonder un Collège unique, élargi, car seulement de cette manière, pouvait-on faire l'éducation politique du peuple ; et si les résultats en avaient été satisfaisants, alors seulement introduire le suffrage universel.

La démocratie est nécessaire dans un Etat seulement lorsque le peuple a une certaine éducation politique et est conscient des besoins publics.

« Chez un peuple arrivé à un certain degré d'éducation politique, chez un peuple « majeur » le gouvernement ne peut s'exercer pendant un temps prolongé sans le consentement au moins « tacite du peuple ». (5)

Dans le cours des siècles, le peuple a été tenu éloigné des besoins publics qui étaient dirigés par les « boyards » et l'élite intellectuelle.

A cette élite appartenait le rôle de faire l'éducation nécessaire du peuple « par la persuasion », comme le dit Monsieur Joseph Barthélemy. Mais cette élite s'est peu soucié de cette lourde tâche : elle a préféré donner au peuple le suffrage universel au lieu de l'éducation politique.

« Ce qui s'en est suivi est connu : l'incompréhension de cette réforme, sa falsification, l'excès de la décadence !

(4) Barthélemy, *op. cit.*, p. 73.

(5) Barthélemy, *op. cit.*, p. 70.

Ces deux décades d'expériences ont signifié, non pas l'arrêt, mais le recul d'une nation entière, justement dans la période critique de son agrandissement et de son développement auxquels il n'aurait pas fallu mettre le moindre obstacle. » (6)

Abandonnant les vieilles institutions et introduisant dans la Constitution de 1923 le suffrage universel, pendant quinze ans notre pays a été conduit par un système politique artificiel qui a donné naissance au mécontentement et au déplaisir où :

« Les démagogues aux paroles vides de sens les charlatans aux discours à bon marché avaient plus d'influence sur les masses, que les hommes honnêtes, pondérés et d'une intelligence prouvée dans des charges de confiance. » (7)

La cause en était à ce nouveau système politique qui n'avait de fondement solide ni dans l'histoire ni dans la structure sociale du pays, car il était tiré du néant n'ayant de base théorique que dans cette Constitution.

DEUXIÈME SECTION

L'abus et la corruption exercés par le Gouvernement.

Tous les gouvernements qui se sont succédé au

(6) Anibal Teodoresco : Deux Constitutions dans l' « Universul » du 27 février 1939.

(7) Vion : Politica interna si « Universul » din 5 Junie 1933.

pouvoir depuis 1923 ont été loin de la lettre et de l'esprit de la Constitution.

Aucun d'entre eux ne tenait compte des réalités nationales.

La Légimité était remplacée par les abus. Le Gouvernement oubliait que son premier devoir était de donner l'exemple au peuple pour le respect de la légalité.

Les ministres ignoraient les paroles de Lalot que :

« Notre devoir à tous, ministres du Roi, comme
« députés de la France, n'est pas seulement d'obéir
« au pouvoir légitime qui nous rassemble ici ; c'est
« encore, c'est bien plutôt de l'environner d'hon-
« neur, de respect et d'amour, » (8)

Chaque ministre dans son département était un satrape en miniature. Le bien du pays était remplacé bien souvent par le bien des partis.

Les partis décidaient de tout !

Les responsabilités politiques du Parlement se déplaçaient dans les clubs politiques.

Parler de responsabilités politiques au Parlement aurait semblé une plaisanterie, car la majorité des députés était formée de candidats officiels du parti qui détenait alors le pouvoir, élus avec le concours du gouvernement.

L'opposition était toujours en nombre infime.

Et donc, quand le « Parti » ordonnait quelque

(8) Arch. parl. 12.II.1821, 2 série, Vol. 30, pag. 7.

chose, ses représentants au Parlement pouvaient-ils s'y opposer ? Jamais !

Le premier soin d'un Gouvernement en prenant le pouvoir était de faire un changement général dans les cadres des fonctionnaires, les remplaçant par ses hommes à lui. C'était comme une maladie entrée dans le sang de tous les politiciens, maladie qui ne pouvait être guérie facilement car elle était devenue chronique !

M. Tataresco avait raison quand il disait que « le lendemain du jour où le nouveau gouvernement a prêté serment, une grande révolution a lieu dans les rangs de tous les fonctionnaires amovibles, qui se caractérise par une révocation générale de tous ces fonctionnaires. » (9)

Ces abus avaient lieu dans ce temps-là sur une échelle plus réduite à cause du nombre restreint des électeurs. Aujourd'hui, avec le suffrage universel le nombre étant plus grand, les abus avaient atteint le maximum possible.

L'appareil de l'administration était le meilleur auxiliaire du gouvernement ; c'était le champ de manœuvre et d'exécution en temps d'élections : le parti décidait, les ministres ordonnaient et les fonctionnaires exécutaient sans hésitations. Aujourd'hui ils aident un parti ; demain, un autre !

Quand un mécontent se manifestait et invo-

(9) Le régime électoral et parlementaire en Roumanie, p. 42, Paris 1912.

quait un texte constitutionnel, les ministres, d'après le cas, appliquaient la recette de Walpole « qui se vantait de connaître le tarif des consciences de son pays. » (10)

Ces moyens de corruption, ce partage du favoritisme a aidé beaucoup à la stabilité des gouvernements.

De plus, ils avaient à leur disposition l'état de siège et la censure : « La collaboration avec le Parlement était une ironie. Le gouvernement avait demandé une loi pour les pleins pouvoirs et n'en faisait absolument rien. On en était arrivé à un mépris complet pour l'assistance parlementaire avec des décrets-lois à la veille de l'ouverture du parlement. Devant cette attitude du gouvernement, pouvait-on dire que nous vivions sous un régime constitutionnel-parlementaire ? Les libertés publiques ? Elles n'existaient plus : la censure supprimait toute discussion.

« L'état de siège dispensait les ministres de toute responsabilité et de toute réponse. » (11)

Quand l'infime opposition au Parlement adoptait un acte du gouvernement et réclamait sa démission, la majorité fidèle hurlait en chœur : « Le vote ! le vote ! » et le vote, bien entendu, donnait une majorité écrasante au gouvernement !

(10) Op. cit. Traité de droit constitutionnel. Barthélemy, pag. 171.

(11) Junian, la séance de la chambre, 28 Nov. 1936, M. Officiel.

Les partis d'opposition ne luttèrent même plus dans l'enceinte des Chambres ; ils en changeaient le siège par des réunions publiques.

Alors menacé de là d'une révolution, le gouvernement était forcé de s'en aller !

TROISIÈME SECTION

Crise du personnel parlementaire et des méthodes du travail.

Dans le régime parlementaire le pouvoir législatif joue un rôle assez important à la condition que ceux qui le détiennent comprennent la mission pour laquelle ce pouvoir a été créé.

« Le pouvoir législatif a deux missions essentielles, il fait les lois et il contrôle le gouvernement. » (12)

Chez nous, après la guerre mondiale, à cause de l'abolition du vote censitaire et l'introduction du suffrage universel, l'institution parlementaire a déchu.

Une fois le suffrage universel introduit l'allure même du Parlement a changé.

Avec le changement du personnel l'atmosphère des débats se modifia.

Les séances, qui autrefois étaient tout au plus agitées, étaient depuis la guerre devenues des tem-

(12) Mestre, cours de doctorat, 1936-37, pag. 367.

pêtes. Dans les discussions parlementaires, l'urbanité entre députés n'existait plus.

Le niveau était aussi abaissé que possible ; pour en avoir idée nous citerons une scène :

« M. X... parlait à la tribune.

« M. Y... (de son banc). — Vous ne pouvez pas
« parler de responsabilités. »

M. Z... — Laisse nous voir ta figure, eh ! le
« type » qui parle ! »

« Une voix. — « Qui parle d'un « type ? » Qui
« en parle ? »

« Une autre voix. — Vous n'avez pas hon-
« te ! » (13)

Et comme cette scène, il y en avait bien d'autres !

Le Parlement offrait à l'opinion publique un aspect dégoûtant.

Les élus de la nation étaient trop peu conscients de leur mission vis-à-vis du pays. Il était peut-être naturel qu'il en fût ainsi car « une population, mal instruite de la portée des élections, envoie à l'Assemblée des forces turbulentes, mais peu sûres. » (14).

Depuis la guerre, il nous a manqué l'élite du Parlement ; or « le régime représentatif ne peut fonctionner qu'avec une élite. » (15)

(13) J. Constantinescu : l'œuvre lég. de 1935 dans l'Universul, 2.I.1936.

(14) Burdeau : Le régime parlementaire dans les const. Européennes d'après guerre, pag. 65.

(15) Gidel, Cours, 1938-39, pag. 19.

Le plus grand nombre des élus de la nation manquait complètement de personnalité. Leur parti les faisait sortir de l'obscurité pour les mettre en pleine lumière et souvent les électeurs ne connaissaient pas leurs élus.

Ceux-ci étaient imposés par les dirigeants du parti. Quand ils parlaient à la tribune, ils ne parlaient pas d'après leurs convictions propres, mais seulement pour soutenir le point de vue de leur parti, peu leur importait si celui-ci était contre un autre parti ou contre la nation entière.

« Le député n'est pas un député et le Parlement « n'est plus un parlement. Ces institutions sont « devenues caduques, leur signification est complètement viciée ; toute compétence basée sur la loi, « toute interprétation juridique elle-même, avec « ses arguments, sont réduites à jouer le rôle d'instrument et serviront de moyen de combat aux « partis les uns contre les autres et à l'ensemble des « partis contre l'Etat et le gouvernement. » (16)
Dans les derniers temps les « leaders » seuls travaillaient et la majorité de l'Assemblée applaudissait.

« Ce n'est point dans l'ascendant des orateurs qu'il faut placer l'espoir du bien public, mais dans les lumières et dans le civisme de la masse des Assemblées représentatives : l'influence de l'opinion publique et de l'intérêt général diminue en propor-

(16) C. Smitt : Weiterentwicklung des totalen Staates in Deutschland, citation de L'évolution du pouvoir exécutif en Allemagne, 1919-1934, pag. 47, W.G. Roussel.

tion de celle que prennent les orateurs et quand ceux-ci parviennent à maîtriser les délibérations, il n'y a plus d'Assemblée, il n'y a plus qu'un fantôme de représentation. » (17)

Quand le gouvernement voulait faire passer un projet de loi, la majorité votait sans objection, malgré les protestations de l'opposition unie !

Il y avait une vraie lutte entre la majorité et l'opposition, lutte qui dégénérait toujours en tyrannie. Majorité contre minorité !

Les députés oubliaient leur mission au Parlement. Les devoirs de leur mandat étaient confiés à leurs clubs; en échange ils devaient exécuter strictement les ordres de leur parti.

Ces devoirs ont été bien définis par le baron Pasquier dans la séance du 13 Avril 1821 : « C'est
« sans doute servir son pays en éclairant cette As-
« semblée par des réflexions d'autant plus sages,
« d'autant plus modérées qu'elles s'adressent à ce
« que les hommes doivent respecter le plus : la
« puissance de la loi. » (18)

Chez nous, le seul devoir des députés était de servir son parti, par soi-même et ensuite par ses acolytes.

« Qui ne se souvient que le Parlement était devenu une simple façade derrière laquelle le club décidait de tout ! » (A. Calinesco.)

(17) Discours de Robespierre à la séance du 16 Mai 1791, à l'Assemblée Constituante, pag. 125, 1^{re} série, Tome 26.

(18) Arch. parl. p. 773, année 1821, T. 30.

Les députés, étant occupés par divers conseils d'administration de sociétés particulières et par les entreprises de l'Etat, n'avaient plus le temps nécessaire pour assister aux débats parlementaires.

« Les lois se votaient dans une enceinte vide : au maximum 20 ou 30 députés, quoique le règlement en prévoit quatre-vingt-dix-neuf. L'urne était pourtant miraculeuse : on comptait au moins cent vingt et un votes » (19) !

Ici intervenait le rôle du Président qui, en toute occasion et malgré toutes les protestations de l'opposition, était tabou.

La fabrication parlementaire était supérieure au point de vue de la quantité, mais inférieure comme qualité. Seulement pendant la session législative de 1935 il s'est voté 146 lois (20).

La situation parlementaire chez nous était semblable à celle du parlement portugais avant l'arrivée au pouvoir d'Oliveira Salazar, situation bien caractérisée dans son livre :

« Le parlement offrait constamment le spectacle du désaccord, du tumulte, de l'incapacité législative ou de l'obstruction et scandalisait le Pays par ses procédés et par la qualité inférieure de son travail. » (21)

Le peuple était dégoûté de tout ce qui se pas-

(19) J. Constandinesco, article cité.

(20) J. Constandinesco, article cité.

(21) O. Salazar : Une révolution dans la paix, p. 66, Paris 1937.

sait au parlement et n'avait plus aucune considération pour lui.

Un autre défaut des politiciens était leur inconscience. Ils changeaient de parti d'un jour à l'autre et ne négligeaient jamais le parti qui se rapprochait du pouvoir. C'était de véritables aviateurs de la politique : ils volaient de tous côtés et atterrisaient droit au Parlement.

Le Parlement était l'asile des transfuges et des ambitieux. Il y a eu des députés qui ont passé par cinq ou six partis ! et à de telles mains étaient confiées les destinées de notre pays !

Une fois élus, les députés ne retournaient plus dans leurs circonscriptions, sinon au sujet de nouvelles élections. Pendant ce temps, le peuple restait à l'abandon. Au lieu de faire une belle propagande dans les rangs des paysans, de faire construire des écoles, des églises, ils ne s'occupaient que d'affaires, augmentant leur fortune et se construisant des palais. Une véritable débandade !

Le grand journaliste C. Bacalbasa dans un article publié dans le journal « Universul » et intitulé, si je ne me trompe, « Pillage », a caractérisé les politiciens du « rythme nouveau » de la manière suivante :

« Volez, Messieurs, mais ne nous combattez pas ! enrichissez-vous à tous les coins de rues, mais soutenez-nous !

Nous voulons fouler aux pieds la Constitution ; vous, vous pouvez voler l'argent du pays ! »

Telle étant la situation ; le peuple était dégoûté du régime parlementaire, du même dégoût que l'opinion publique française eut, en 1836, devant cette même institution :

« On en était arrivé vers la fin de la Monarchie de Juillet à un véritable détachement et même à un véritable dégoût du régime parlementaire. Un contemporain écrivait, le 12 Nov. 1836 : L'indifférence du public est absolue ; c'est un désabusement de toutes les formes, de toutes les promesses. Il semble que le pays sache qu'on ne lui fera jamais ni grand bien, ni grand mal, que les menaces ne s'exécutent, pas plus que les promesses ne se tiennent et que son premier intérêt est de rester tranquille pour que chacun vaille à ses affaires. » (22)

QUATRIÈME SECTION

Désorganisation des partis politiques.

Le gouvernement parlementaire se fonde sur l'organisation des partis.

L'idéal de ce régime serait que son organisation ne comprît que deux partis avec des doctrines bien définies, comme autrefois en Angleterre. Les partis politiques sont la pierre angulaire de ce régime : ils ont un rôle écrasant !

(22) Gidel. Cours de doctorat, 1936-37, p. 299.

« Le parlementarisme ne peut se maintenir qu'avec l'appui de partis disciplinés, stables, et résolus à empêcher toute violation des règles parlementaires. » (23)

Les constitutionnels de 1923 ont introduit le régime parlementaire et démocratique ; mais ils ont omis de réglementer la situation des partis politiques. Presque journellement les partis se multipliaient et la nation se désagrégeait.

« La multiplication, l'émiettement et le manque de discipline des partis politiques constituent actuellement la plaie du régime parlementaire. » (24)

Le nombre des partis et des groupements politiques atteignait aux dernières élections le chiffre vingt-neuf !

A part deux ou trois partis qui avaient leur doctrine, le reste se présentait au pays sans doctrine, sans système, avec un seul mot d'ordre :

« Ote-toi de là que je m'y mette^e ! »

Les partis politiques d'après guerre n'ont pas rempli leur mission ! Ils n'ont été guidés que par la satisfaction de leurs intérêts personnels au détriment du bien public.

« Le motif réel et profond de la multiplicité des partis était justement la manifestation de leurs

(23) Burdeau ; op. cit. page 341.

(24) Barthélemy ; op. cit. page 181.

ambitions personnelles qui demandaient satisfaction. » (25)

Ils ont créé le soi-disant « esprit de parti » comme l'a nommé le professeur Dissescu. Grâce à cet esprit, les membres des partis entre eux ne se privaient pas de faire de l'opposition comme des ennemis du pays.

Leur haine entre partis était telle qu'elle se continuait même au parlement. L'opposition menaçait toujours la majorité d'annuler ses lois, quand elle serait au pouvoir.

M. Auguste Gauvain, membre de l'Institut, avait raison quand, en 1930, il décrivait ces mœurs malheureuses pour la Roumanie :

« Il faut aussi que les haines de partis s'atténuent et qu'on n'entende plus, comme ces dernières années, des chefs de l'opposition proclamer, qu'à leur retour au pouvoir, ils annuleront les engagements contractés par leurs prédécesseurs. Peut-être certains politiciens renonceront-ils difficilement à l'emploi d'armes empoisonnées. Cependant la consolidation de la Roumanie unifiée est à ce prix : menacée de trois côtés au dehors, elle dépend de l'union des forces au dedans. » (26)

Les partis politiques, au lieu de collaborer et de vivre entre eux avec harmonie, afin d'aider le

(25) A. Calinesco ; citation du « Curentul », 13 janv. 1939.

(26) Préface du Livre « La Roumanie » par A. Tibal, p. 11, Paris 1930.

souverain et les autorités dans la consolidation complète de notre race, semaient partout les germes du désordre. Au lieu de se préoccuper du bien public et des grands problèmes économiques qui agitaient le pays, ils ne pensaient qu'à leurs luttes intestines et à se calomnier réciproquement.

Les réunions publiques offraient un spectacle douloureux : c'était l'endroit le meilleur pour y débiter ces calomnies et ces accusations ! Rien de ce que promettaient les partis de l'opposition ne se réalisait quand ils arrivaient au pouvoir !

A ce sujet M. Armand Calinesco, alors ministre de l'Intérieur, a dit :

« On a toujours prétendu que le lien entre les partis et le pays était établi sur la base des programmes. Je ne conteste pas l'utilité des programmes comme ligne générale d'orientation pour les hommes d'Etat, mais je conteste que jamais les promesses de la période électorale aient été tenues une fois au gouvernement. Par l'action des partis, l'individu anarchique ne connaissait plus ni contrôle, ni maîtrise ; l'idée de l'autorité s'écroulait. »

Dans le même discours, en ce qui concerne le discrédit des hommes et des valeurs, nous lisons :

« Qui ne se souvient de ces débordements de passions ? Chacun cherche à renverser son concurrent. Il n'existe plus de respect, ni de père ni de frère ! Dans les familles, on se jette avec sadisme

les uns contre les autres. La vie dans les villages est un véritable enfer ! » (27)

A la suite des lois électorales du 27 Mars 1926, la vie parlementaire était complètement falsifiée.

Quand un parti arrivait au pouvoir, il dissolvait immédiatement le Parlement et obtenait, grâce à ces lois, 50% des mandats avec l'obligation de réunir dans tout le pays 40% du nombre des votes exprimés.

Devant une telle falsification de la volonté du peuple aucun des grands partis ne protestait, car ils pensaient qu'en revenant au pouvoir cela leur conviendrait aussi !

M. Junian, chef du parti radical-paysan, avait raison en disant dans sa déclaration :

« La falsification du régime parlementaire a été pratiquée et par le parti national-libéral et par le parti national-paysan ! »

« Les partis politiques, avides de la conquête du pouvoir, faisaient abstraction de tout programme parce que, et logiquement, leur seul but était : le pouvoir !

« On n'avait jamais vu un régime politique tomber dans un tel discrédit dans notre pays que dans ces derniers temps.

(27) Paroles prononcées, le 11 janvier 1938, à Radio-Bucarest, par M. A. Calinescu ; citées d'après le « Curentul » du 13 janvier 1939.

« Pour conquérir le pouvoir, un parti, situé
« au centre comme idéologie, fit une alliance poli-
« tique, au moment des élections de 1937, avec un
« autre parti aux idées diamétralement opposées.
« Devant de tels actes que pouvait y comprendre le
« pays ?

« Le parti national-paysan a fait un pacte de
« non-agression avec le parti « Tout pour la Pa-
« trie », c'est certainement un pacte politique.
« On a prétendu qu'il n'avait comme but que d'as-
« surer la liberté des élections. Quelque explication
« qu'on en donne, ce pacte a un caractère politique
« et il est conclu entre deux partis qui représentent
« deux politiques s'excluant l'une l'autre !

« Le parti national-paysan prétend représenter
« les plus grandes autorités démocratiques.

« Le parti « Tout pour la Patrie » est l'adver-
« saire décidé et déclaré du régime démocratique
« dont il poursuit la destruction par tous les
« moyens.

« Comment un rapprochement est-il possible ?
« pour la défense des libertés ? dans tous les cas ce
« n'est pas du tout rassurant pour les vrais combat-
« tants pour la cause démocratique ; on entend des
« protestations, des explications ; on voit M. Ma-
« nin, chef des nationaux-paysans partant pour la
« lutte décisive pour le triomphe de la démocratie,
« soutenu à droite par M. Codreanu et à gauche par
« M. Patrascanu, c'est-à-dire par les deux adversai-

« res les plus résolus du régime démocratique ! » (28)

« J'estime que jamais le régime démocratique en Roumanie ne s'est auto-discrédité plus douloureusement qu'en 1937. Quand deux partis diamétralement opposés comme conceptions politiques se présentent alliés devant le pays ! que pouvait-il comprendre alors sous le rapport de l'idéologie ? Je crois que cette heure-là a décidé le sort de l'ancien régime, sa condamnation irrémédiable, en découvrant sa fausseté et son inutilité » ! (29)

Par leurs propres fautes les partis politiques ont signé eux-mêmes leur arrêt de mort !

Le redressement des esprits égarés ne pouvait plus venir que de la Couronne !

CINQUIÈME SECTION

Crise de la propagande électorale.

Dans ce qui suit, je décrirai une des pages les plus douloureuses que le régime parlementaire démocratique ait pu rencontrer sur son chemin.

La propagande électorale, après la guerre et surtout ces dernières années, a introduit, par ses habiteuses honteuses et détestables, un chapitre bien sombre dans l'histoire politique de notre pays.

(28) De la déclaration de M. Junian ; journal « Curen-tul » du 20 Déc. 1937.

(29) A. Calinesco ; des paroles prononcées le 11 janvier 1938.

« La propagande politique se transforma, à l'occasion des provocations les plus brutales. Les villageois surtout vivaient dans une agitation perpétuelle. » (30)

A une époque où, dans d'autres pays, les politiciens ont changé leurs vieilles méthodes de propagande, cherchant à gagner les sympathies par la conviction et par divers autres moyens mis à leur disposition en période électorale, chez nous non seulement ces méthodes n'ont pas changé mais ce qu'il y a de pire, c'est qu'elles se sont aggravées ! On a substitué les coups de revolver à la conviction ! c'était plus facile à manipuler et plus sûr comme résultat.

« La manière dont se déroulait la vie politique dans le pays constituait un danger. Il faut reconnaître, quoique ce ne soit pas à admirer, que, par les passions électorales, les Roumains se tuaient les uns les autres (31). »

Pour nos politiciens, il était difficile de « multiplier les réunions, d'assurer l'expansion de la littérature et de la presse électorales, de développer le « canvassing » ou propagande au domicile même de l'électeur, seul moyen propre à une évaluation approximative préalable des voix qui se porteront sur un nom; assurer le jour même de

(30) Du front de la Renaissance nationale, article du journal « Romania » 27 fév. 1939.

(31) D'un discours de M. C. Angelesco à une réunion publique à Bucarest ; cité d'après le « Curentul », 18 Déc. 1937.

« l'élection le transport automobile et au besoin ferroviaire des électeurs, habitant des quartiers ou des hameaux retirés, jusqu'aux bureaux de vote. » (32)

Au lieu de ce qui précède, il était beaucoup plus simple de se servir de la calomnie, de la violence, du terrorisme portés à l'extrême et, argument suprême, du revolver !

Devant de tels « arguments » les citoyens paisibles renonçaient à se présenter aux urnes.

« Dans des luttes politiques ainsi menées, il n'y a plus place pour les hommes de valeur. » (33)

Malgré leur résignation, ils considéraient avec frayeur l'avenir de leur pays.

A la veille des élections les véritables maîtres des rues et des chemins étaient les agents électoraux. Ils se transformaient en véritables corsaires de la vie publique, opérant sous la haute protection de leurs chefs. Leurs méthodes de travail étaient étonnantes et variaient d'un cas à l'autre.

En feuilletant des collections de journaux du temps des élections, nous y retrouvons toute la gamme.

Dans le journal «Curentul » du 17 Déc. 1937, nous lisons « Ces temps derniers, on fait son chemin à l'aide du revolver au lieu du gourdin traditionnel » Et plus loin : « Au milieu des dangers des élections, le paysan vit dans la terreur : la violence bat son plein. »

(32) Siriex, op. cit. page 42.

« Quand les paysans voyaient arriver les agents électoraux, ils s'enfuyaient comme au temps des invasions des barbares ; ceux qui leur faisaient de l'opposition, le faisaient discrètement car ils risquaient d'avoir le feu à leur maison. »

Du même journal à la date du 22 Déc. 1937 :
« Le gouvernement a apporté du granit et l'a rangé le long du boulevard du quartier Panduri (Bucarest) ; les agents électoraux expliquaient : « Vous voyez ces pavés de granit ? quel beau granit ! si vous votez bien, on pavera la rue avec ces pavés ; sinon, nous savons ce qu'il faut en faire ! »

En période d'élections on assistait à la pire propagande démagogique de la part des politiciens. Ils se surpassaient les uns les autres en belles promesses : l'un promettait l'exonération des impôts ; l'autre l'expropriation des terres par la formule « l'homme et l'arpent ». En période électorale, les alcools et surtout la « tuica » (eau-de-vie de prune) ne peuvent pas être oubliés ; l'eau n'était plus qu'une expression comme boisson ; l'estomac des paysans ne contenait plus que de l'alcool. Ainsi excités ils exécutaient plus facilement les plans diaboliques des agents ; de l'ivresse, ils passaient aux bagarres et trop souvent aux crimes.

« Ce qui fait la note caractéristique des luttes

(33) La crise morale du parlementarisme, page 65, par P. Morer, thèse Montpellier 1930.

électorales roumaines, c'est la haine, la haine déchaînée, sans aucun frein. » (34)

Les partis politiques empoisonnaient à un tel point l'âme de leurs membres que la passion politique leur faisait tuer, non seulement des adversaires, mais des membres de leur propre famille. Les colonnes des journaux étaient pleines de ces tristes cas, tristes pour notre nation. Prenons au hasard « *Curentul* » du 14 déc. 1937, nous lisons :

« Un paysan tué par dix-sept coups de hache par son beau-frère, pour des raisons politiques. Ce meurtre a eu lieu à Suceava. » Dans le même journal, nous lisons sous le titre suivant : « M. V. Moldovan, ancien ministre national-paysan, tire sur deux paysans. » Du 14 Déc. 1937 : « La propagande se déroule dans une atmosphère très lourde. Les chefs des partis dépensent d'énormes sommes d'argent pour leur propagande ; les paysans les acceptent puis se moquent d'eux. « Jusqu'à présent les messieurs se moquaient de nous, maintenant, c'est notre tour de rire ! »

La première attaque, le premier coup d'arme à feu fut déchargé par M. Victor Moldovan dans la commune de Ilva-Mica. Il fut bombardé — dans sa voiture — par un groupe de partisans du gouvernement. Prenant son revolver, il en déchargea plusieurs coups sur les paysans. Le lendemain dans une autre commune, il ne fut écouté de personne

(34) Tătaresco, op. cit. p. 114.

et éconduit de cette commune. Furieux il tira trois coups de revolver en criant : « Nous savons faire aussi la propagande politique avec des armes à feu ! » A la date du 18 Déc. 1937, dans le même journal, nous lisons les faits suivants : « Des bagarres dans le département de Braïla ; des incidents sanglants dans celui de Jălomitza ; enlèvement de l'ancien sénateur Mumuianu, etc. ; s'il fallait enregistrer toutes les bagarres sanglantes à l'occasion des dernières élections on pourrait remplir un volume !

Nous ne nous arrêtons qu'à ces quelques cas, suffisants pour montrer la haine qui dominait les politiciens et leurs méthodes de travail.

Le pittoresque d'autrefois, avec ses « citoyens indignés » (35) a disparu, remplacé par ces moyens modernes et la manière dont ils étaient appliqués, pour la propagande dans le pays, constituait un réel péril pour sa sûreté et son avenir. « Le frein moral qui élève l'homme au-dessus de tous les êtres vivants nous manquait dans ces jours-là. » (36)

A cause de ce manque de frein moral, nous assistions au spectacle le plus douloureux donné par nos politiciens ; comme suite à tous leurs discours, nous nous attendions d'un jour à l'autre à ce qu'une révolution éclate.

(35) Tataresco : le régime électoral et parlementaire en Roumanie.

(36) Cit. du journal « Universul » ; article signé de M. Stelian Popesco.

L'« Universul » du 9 Oct. 1935, donne un récit clair de cette situation politique qui épouvantait le pays :

« Quiconque a lu les discours prononcés aux réunions publiques hier, est resté certainement sous l'impression que nous sommes à la veille de la guerre civile. »

En réalité M. Mihalache (du parti national-paysan) a terminé son discours par ces menaces catégoriques : « Le 14 Novembre nous démolirons l'Etat des parvenus (ciocoiesc) et le remplacerons par l'Etat des paysans. »

D'un autre côté M. D. R. Joanitesco, à la réunion du Front roumain, a terminé par ces paroles menaçantes : « La décision est prise : nous vaincrons et nous conquérons. Ou nous vaincrons avec Văida ou nous mettrons le pays à feu et à sang ! »

Comme on le voit, les esprits étaient tellement enflammés, la tension tellement élevée qu'il ne fallait qu'une étincelle pour allumer une révolution.

SIXIÈME SECTION

La jeunesse et le clergé contaminés par la politique.

Les politiciens, dans leurs luttes avides pour la conquête du pouvoir, n'ont pas oublié de glisser le poison de leurs passions électorales dans l'âme pure de la jeune génération.

La jeunesse fut jetée dans les luttes politiques et utilisée, comme masse de manœuvre, par un parti contre un autre. Elle fut transformée en agent électoral, même les jeunes gens qui n'avaient pas encore droit au vote et qui étaient sur les bancs des écoles (37).

« Dans les villages, la jeunesse était excitée par des partis et lancée contre les défenseurs de l'ordre ; dans les villes, beaucoup des étudiants étaient arrachés à leurs occupations naturelles, pour être jetés dans le tourbillon des passions politiques (38).

Leur esprit était rempli de formules et de mots d'ordre mystiques et était dirigé contre les générations plus âgées et même contre **la leur**.

N. Filipescu avait raison quand il disait :

« Il ne peut y avoir de plus grave erreur que d'élever les générations les unes contre les autres, d'exciter les jeunes contre leurs aînés. »

Avec de tels caractères l'avenir de notre pays était perdu !

Les politiciens n'avaient pas épargné l'Eglise : ils avaient attiré dans leurs luttes passionnées même les serviteurs de l'autel. Il s'est trouvé des prêtres pour mettre leur autorité spirituelle au service des partis politiques.

« Ni même dans les sanctuaires de l'Eglise la

(37) Voir « Curentul » du 24 Fév. 1938, sur les élèves de lycée éliminés pour participation aux manifestations politiques.

(38) Dans un article de M. Jinga dans « România », 27 fév. 1939.

politique empoisonneuse n'a perdu son empire ; elle n'a pas craint de souiller de son immoralité même les murs des églises ! » (39)

A cause de leur conduite immorale, le peuple commença à s'éloigner de nos croyances ancestrales leur substituant diverses sectes religieuses.

*
* *

Dans le chapitre précédent, nous avons vu toutes les causes qui ont déterminé l'abolition de la Constitution de 1923.

Le Régime nouveau de la démocratie, qui fut introduit dans notre pays, n'a pu avoir d'heureux résultats.

Il ne les a pas eus parce qu'il était étranger à la mentalité du peuple roumain.

« Le régime démocratique n'est pas seulement un texte constitutionnel, mais surtout la pratique politique, les mœurs, l'attitude des partis, etc.

Le régime démocratique a fait faillite en Europe centrale et orientale, non pas à cause des textes constitutionnels ; sous un autre climat politique, ces mêmes textes pouvaient créer une autre réalité. Mais les peuples, pour lesquels ces constructions étaient élaborées, n'étaient pas prêts ni préparés au régime parlementaire. » (40)

(39) « Preotii si Profesorii in Statul corp. » de M. Manoïlescu tip. « Universul » Bucaresti, 1934.

(40) B. M. Guetzévitich. Les constitutions de l'Europe Nouvelle, page 74, Paris, 1938, Lib. Delagrave.

Notre peuple n'était pas préparé aux idées avancées de la Constitution de 1923.

Ces idées, au lieu de nous apporter, pendant les quatre lustres de son application, le redressement et la consolidation du pays nous ont donné : démagogie, corruption, abus, anarchie et haine entre frères.

Ou bien, comme le disait autrefois N. Filipescu, « la forme libérale sans liberté, le Parlement manquant de la confiance du pays, le gouvernement sans prestige, la justice sans impartialité, l'école sans éducation, l'Eglise sans croyance et les grandioses aspirations sans véritable patriotisme ».

M. le Professeur N. Iorga avait prévu cette situation, même avant l'application du nouveau régime ; car, à l'occasion du dépôt du projet de Constitution à la Chambre, il disait : « Vous avez absolument voulu donner une constitution au pays, quand le pays demandait unanimement autre chose : il voulait une bonne organisation et beaucoup de santé morale. Vous pouvez lui donner cent Constitutions ; mais, tant que vous ne pourrez pas lui assurer une vie matérielle normale et une santé spirituelle sans laquelle la vie la plus normale dans le domaine matériel ne vaut absolument rien, vous perdrez votre temps. » (41)

Et il en a été ainsi car « sous le dernier régime

(41) Moniteur officiel, 25 mars 1923. .

il ne s'est édifié aucune œuvre d'un caractère national ». (42)

« Le pays se trouve dans une situation angoissante, autant par la faute des discordes qui troublent le monde extérieur, que par la faute de la désorganisation matérielle et de l'usure morale intérieures. » (43)

Les partis politiques, par leur haine qui allumait un terrorisme sans limites, amenèrent le Pays au seuil de la faillite. La Révolution frappait à nos portes. *Cependant au gouvernail S. M. Carol II veillait et, voyant le cataclysme qui s'approchait, l'a évité juste à temps, frappant à la racine le mal qui s'était implanté profondément dans notre sol.*

Rejetant la vieille Constitution, en octroyant une nouvelle, il a terminé cette triste époque, ouvrant largement les portes d'une nouvelle ère heureuse pour le royaume et l'Etat roumains.

(42) Frontul renasterii nationale, etc ; « România », 29 Fév. 1939.

(43) De la déclaration du parti national-paysan à la discussion du Message, séance du Parlement du 28 nov. 1936. Moniteur Officiel.

CHAPITRE III

LA CONSTITUTION DU 27 FÉVRIER 1938

PREMIÈRE SECTION

Coup d'œil général sur l'introduction de la nouvelle Constitution.

A l'occasion du vote de la nouvelle Constitution S. M. le Roi a adressé au peuple le 20 Fév. 1938 la proclamation suivante :

Roumains !

« Une seule pensée, notre amour infini pour notre Peuple, un seul désir, le bien de la Roumanie me guident sans hésitation dans la voie que j'ai promise à mon Pays.

Le Salut de la Patrie est pour moi le seul ordre qui me guide à cette époque inquiétante de troubles spirituels.

C'est pourquoi,

Je présente aujourd'hui à Mon Peuple une nouvelle Constitution destinée à constituer des fondements plus solides et plus justes pour notre Etat et à guider la vie publique dans une voie plus sûre, plus libre et plus saine.

Par cette nouvelle Constitution est proclamée la priorité de la Nation Roumaine qui, par sa foi et ses sacrifices, a créé notre Etat National.

On établit et l'on éclaircit mieux les devoirs et les droits de ses citoyens.

L'autorité du gouvernement est étendue et son indépendance fortifiée.

Le nombre des sénateurs et des députés est réduit. Une représentation plus juste, au Parlement du pays, des agriculteurs, des travailleurs, des intellectuels et des autres facteurs conducteurs, est assurée.

Des garanties sont prévues et une incompatibilité sévère est déclarée pour les membres du Parlement, afin que les élus de la nation puissent être véritablement les représentants et les protecteurs des besoins publics.

Les serviteurs du Pays ont à accomplir leur devoir et sont mis en garde contre les suites dangereuses des agitations politiques.

Il est prévu des peines sévères contre les malfaiteurs, surtout pour ceux qui seraient coupables du gaspillage des biens publics, ceci étant, dès maintenant, considéré comme un crime.

Un contrôle ferme et rigoureux des finances et des dépenses publiques est institué.

Les droits des paysans sur les terres dont ils sont les maîtres par expropriation sont confirmés.

Il est accordé une participation plus juste et plus large sur le prix des concessions et des rede-

vances aux propriétaires de gisements miniers exploités par l'Etat.

Il est assuré une égale justice à tous les descendants d'autres races établis séculairement sur la terre de la Roumanie unifiée.

Par ces réformes si utiles apportées aux lois fondamentales de l'Etat Roumain, nous sommes convaincus que nous garantissons à Notre Peuple la possibilité de se développer, libre et maître de son destin, dans la voie de l'ordre, de la paix et du progrès.

En ce jour solennel et revivifiant pour l'avenir de la Roumanie, je soumets à l'adhésion de mon Peuple cette nouvelle Constitution.

CAROL II. » (1)

Par cette proclamation, nous pouvons nous rendre compte des idées fondamentales des réajustements roumains.

Le Roi, en octroyant cette Constitution l'a soumise à un referendum populaire (2).

« A cette occasion, il nous a été donné d'assister à un phénomène merveilleux.

Le pays qui, la veille encore, était divisé en partis nombreux et en multiples fractions, retrouve tout d'un coup, par un redressement miraculeux

(1) « Universul », 27 Fev. 1939.

(2) On a eu recours au referendum sous le prince Couza à l'occasion de son statut en 1864.

son unité entière sous la direction éclairée de son souverain ; jamais la Roumanie n'a connu une manifestation plus populaire, plus enthousiaste et d'une ampleur si considérable. » (3)

Au moment du vote de la Constitution, tout le peuple dans ses habits de fête a ratifié le nouveau pacte avec une conscience en paix.

Son adhésion a pris les proportions d'une grandiose procession populaire.

Quelle différence entre aujourd'hui et le temps passé quand les citoyens ne votaient que sous la terreur des agents électoraux ! Le peuple respire tranquille dans les rues et les anciens agents, admirent chez eux leurs armes « autrefois victorieuses » aujourd'hui transformées en simples pièces de musée.

L'affluence au vote fut très grande ; une foule de citoyens ont voté qui autrefois s'abstenaient toujours ; il s'en est présenté aux urnes 4.303.064 ; pour la Constitution 4.297.581 ; contre, seulement 5.483 (4).

A l'occasion de la promulgation, une solennité grandiose eut lieu au palais royal. Au moment de la signature du texte sur parchemin de la Constitution, le Souverain prononça les paroles suivantes :

(3) Revue de droit public, n° 2 de 1938, p. 323, du discours de M. le Ministre A. Calinescu devant la délégation de l'Institut international des sciences et de l'Union internationale des villes; du 29 juin au 2 juillet 1938.

(4) Mon. Offi. n° 48 du 27 Fév. 1938, p. 1127.

« La nouvelle Constitution est issue des exigences saines des desiderata nationaux et a été conçue dans ma conscience et celle de mes conseillers qui, avec mon inoubliable père, ont été les créateurs de la Roumanie d'aujourd'hui.

Le pays auquel j'ai soumis, pour son acquiescement, cette nouvelle Constitution, l'a accueillie avec un enthousiasme qui a rempli mon cœur de joie. Je suis le premier lié par elle et je serai le premier à veiller sur elle pour le bien du peuple roumain. » (5)

La nouvelle Constitution est la première qui reflète fidèlement nos intérêts nationaux, ressuscitant les vieilles traditions.

« La loi constitutionnelle de 1938 tient un meilleur compte des réalités. » (6)

Après sa promulgation, la politique roumaine est sortie de la démagogie pour entrer dans une ère de construction productive et désirée depuis longtemps.

« Aujourd'hui a été détruite l'hydre aux 29 têtes électorales, qui, sans aucun profit, divisait tout pour le plus grand mal du pays. » (7)

Grâce au nouveau pacte, les haines et les luttes

(5) *Universul* », 1^{er} mars 1938.

(6) P. Négulescu « Etude sur la constitution sociale et politique de la Roumanie ; 27 fév. 1938. *Revue de droit public*, p. 376, n° 3, 1938.

(7) De la déclaration du Patriarche, à la cérémonie du Palais, du 28 Fév. 1938, cité dans l'« *Universul* » du 1^{er} mars 1938.

stériles entre les partis ont disparu et le peuple a retrouvé le calme et la solidarité tant désirés. Condition essentielle pour le maintien du progrès et des forces de l'Etat !

A l'occasion du premier anniversaire de la promulgation de la Constitution, la nation Roumaine a tenu par de majestueuses manifestations à renouveler à son Sauveur sa reconnaissance et son dévouement pour tout ce qu'il a fait.

Les colonnes de tous les quotidiens roumains étaient remplies de ces remerciements. Je n'en citerai qu'un seul télégramme envoyé de Alba-Julia, cité historique de notre nation : « A S. M. le Roi Carol. Le peuple roumain de l'Ardeal, du Banat, de Crisana et de Maramures, rassemblé, pour fêter le 1^{er} anniversaire de la nouvelle Constitution, dans la ville d'Alba-Julia, à l'appel et sous la conduite des deux Métropolitains de l'Ardeal, vous exprime sa profonde reconnaissance pour l'ordre de salut et de renforcement du pays que vous avez institué alors d'une âme élevée et d'un bras puissant. » (8)

DEUXIÈME SECTION

La Souveraineté.

Tous les Etats pour s'organiser, se maintenir et prospérer ont besoin d'un pouvoir suprême, d'une autorité qui veille toujours sur leurs intérêts. Cette

(8) Télégramme pris dans « România » du 1^{er} mars 1939.

autorité, cette direction faisant défaut « chacun ferait ce qu'il voudrait, les passions et la force brutale se substitueraient à la loi et à l'autorité. L'existence d'un pouvoir social, d'un gouvernement est donc d'une importance évidente », (1)

Ce pouvoir suprême qui commande dans l'Etat s'appelle souveraineté.

M. Le Fur nous dit à ce sujet :

« La Souveraineté, c'est seulement le droit de commander en dernier ressort, non pas arbitrairement, bien entendu, mais en vue du but à atteindre. Un pouvoir de ce genre est nécessaire dans toute collectivité nombreuse pour éviter l'émiettement des volontés individuelles ; il n'y a pas de doute que ce pouvoir doive être exercé en vue du bien de la collectivité et non de l'homme ou des hommes qui en sont investis. Le but de toute collectivité, c'est le bien de tous ses membres, c'est-à-dire l'intérêt général ou le bien commun,

Des divergences sont possibles sur son contenu, mais sur le principe même, l'accord est universel. » (10) Monsieur le Professeur Scelle la définit :

« La Souveraineté est une notion d'ordre absolu qui implique le pouvoir pour un individu de faire tout ce qu'il veut et, par conséquent, d'imposer sa volonté à tous les autres individus. Or, ce pou-

(9) Dissesco, op. cit. page 395.

(10) Louis Le Fur : Les grands problèmes du droit, page 292.

voir absolu n'existe pas en fait dans une société, car le pouvoir humain est toujours limité par les résistances du milieu. Mais la notion est, en outre, incompatible avec celle même du Droit.

Nous savons en effet que le droit objectif s'impose à la société, qu'il régit et, par conséquent, à tous ses membres : le droit seul est souverain. Tout sujet de droit qui se prétend souverain s'insurge immédiatement contre le droit et le nie. Il est vrai que la doctrine juridique traditionnelle conçoit différemment la notion de souveraineté. Elle qualifie de souverains les individus qui possèdent le pouvoir de déterminer et d'attribuer les compétences, y compris la leur propre. La souveraineté devient ainsi la compétence de la compétence. Mais cette conception reste également incompatible avec la notion de Droit, car la détermination des compétences est elle-même une fonction sociale qui ne peut être exercée que conformément au droit objectif. » (11)

Ce mot de souveraineté « est apparu pour la « première fois en France. Bodin définit ainsi la « souveraineté : « le pouvoir absolu et perpétuel « d'une république, d'un Etat ». La science française de droit public l'a tout d'abord développée. « Clermont-Tonnerre dans son *Analyse de la Constitution de 1791* l'a définie : « liberté collective « d'une société. » (12)

(11) G. Scelle : *Précis de droit des gens*, page 13.

(12) Dissesco, *op. cit.* page 396.

Nous trouvons cette souveraineté dans tous les Etats organisés. Elle existe et dans les gouvernements absolus et dans les gouvernements constitutionnels.

« La théorie de la souveraineté a été très étudiée ; mais les auteurs ne se sont pas préoccupés d'établir quel est le titulaire, le propriétaire de la souveraineté ; ils ont déterminé qui a l'exercice de la puissance suprême dans l'Etat, qui a l'exercice de la souveraineté, le Roi ou la Nation. » (13)

Autrefois la souveraineté se trouvait dans les mains du Roi ; à l'avènement de la Révolution de 1789, elle est passée dans celles de la Nation.

« Cette Nation irréaliste sera purement et simplement substituée au Roi, titulaire jusque-là de la souveraineté. » (14)

La Constituante, limitant le pouvoir absolu du Roi, a créé le gouvernement représentatif lui donnant comme base principale la souveraineté nationale.

« Ce sera une conception purement métaphysique faite pour un but politique : celui de réaliser une réforme totale des institutions françaises et de faire passer à la Nation le pouvoir du Roi. » (15)

« La Constituante a redouté deux dangers : d'une part le danger monarchique, d'autre part le

(13) Negulesco : Etude sur la constitution de 1938. Rev. de dr. public. p. 417, n° 3.

(14) Gidel, cours de doctoral 1938-39, p. 64.

(15) Gidel, op. cit. page 64.

danger populaire et elle a voulu assurer la prépondérance à la classe bourgeoise. » (16)

En Roumanie, aussi bien dans les Constitutions antérieures que dans celle de 1938, se trouve proclamé ce principe (art. 29) : « Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de la Nation roumaine et ils ne peuvent être exercés que par délégation et seulement d'après les principes et les règles établis par la présente Constitution. »

Ce qui veut dire que la souveraineté est nationale, que seule la Nation a le droit de choisir les normes du gouvernement de l'Etat. Mais elle ne peut exercer seule ces normes, ces droits ; pour cette raison elle les a délégués à d'autres personnes également désignées par elle. Ces représentants exercent ces droits conformément aux normes constitutionnelles.

Tous les citoyens de l'Etat ne possèdent pas le droit d'élire ces représentants, mais seulement ceux qui sont électeurs.

La Constitution a délégué l'exercice de la souveraineté roumaine à trois pouvoirs différents qui collaborent ensemble : le pouvoir législatif, confié au Roi et à la représentation nationale (art. 31), le pouvoir exécutif, confié au Roi qui l'exécute par son gouvernement (art. 32), le pouvoir judiciaire exercé par ses propres organes (art. 33).

(16) Gidel, op. cit. page 120.

Nous examinerons les droits de ces pouvoirs aux chapitres respectifs.

TROISIÈME SECTION

Le principe de la séparation des pouvoirs dans la nouvelle Constitution.

La Constitution nouvelle comprend 100 articles et est divisée en 8 chapitres.

Avant de parler de son contenu, nous commencerons par le principe de la séparation des pouvoirs. M. le Professeur Barthélemy nous dit dans son traité :

« Historiquement, le principe de la séparation des pouvoirs apparaît, ainsi que le principe de la souveraineté nationale, comme une arme de guerre dirigée contre le pouvoir absolu. La Révolution à ses débuts y a vu principalement un moyen pour désarticuler l'ancienne autorité royale. Ce qui nous explique pourquoi, par exemple, le principe de la séparation des pouvoirs n'a joué aucun rôle en Suisse : ce pays est, dès l'origine une démocratie, dans laquelle, d'ailleurs, le gouvernement direct et le référendum se taillent un large domaine. Pour les mêmes raisons, les très anciennes démocraties n'ont pas rigoureusement appliqué ce principe.

Politiquement, le principe de la séparation des pouvoirs est générateur de liberté politique, par l'équilibre, la collaboration de pouvoirs séparés. Il est

une sauvegarde contre les atteintes possibles à la liberté par le régime représentatif, spécialement par les parlements, à l'époque moderne. » (17)

Ce principe n'est pas autre chose qu'un moyen politique appliqué au mécanisme de l'Etat dans les rapports entre les pouvoirs publics.

« La séparation des pouvoirs, comme tous les principes politiques, ne doit pas être poussée à bout ; une entente, voire une collaboration des divers pouvoirs est toujours désirable et souvent indispensable ; mais dans son essence, ce principe repose sur cette idée très juste qu'il ne faut pas de pouvoir absolu et que le pouvoir seul arrête le pouvoir. » (18)

Ce principe nous vient de Montesquieu qui a divisé les pouvoirs de l'Etat en trois parties, faisant de leur séparation le principe fondamental pour la défense des libertés.

« C'est, dit-il, une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.

Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition naturelle des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » (19)

Il le divise en trois parties et en donne les motifs :

(17) J. Barthélemy, *or. cité*, page 138.

(18) Louis Le Fur : *Les grands problèmes du droit* page

577.

(19) Montesquieu, *L. XI, ch. IV.*

« Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque, ou le même Sénat, ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs. » (20)

Nous croyons que Montesquieu, en formulant ses principes, n'a pas voulu dire qu'il fallait séparer définitivement ces pouvoirs entre eux, mais, au contraire, qu'il a voulu laisser une séparation souple dans laquelle la collaboration n'est pas exclue. Ce qui l'intéressait, c'était surtout l'exclusion des abus par la formule : « Le pouvoir arrête le pouvoir. »

A ce point de vue, nous assimilons l'opinion de M. Hauriou, que : « la véritable théorie de Montesquieu sur le principe de la séparation des pouvoirs ; il s'agit d'une séparation souple avec participation des pouvoirs aux mêmes fonctions, c'est-à-dire d'un système lié et équilibré des pouvoirs dont le jeu constitue, pour le gouvernement de l'Etat, une vie

(20) Montesquieu, I, XI, ch. VI.

intérieure continue et suivie, en même temps qu'une garantie de liberté. » (21)

Dans le cours du temps, le principe de la séparation des pouvoirs a été interprété de différentes façons.

Quelques constitutions ont définitivement isolé les pouvoirs ; d'autres ont accordé une prédominance tantôt au législatif, tantôt à l'exécutif (22).

La Constitution du 27 Fév. 1938, maintient la division des pouvoirs et apporte une innovation :

L'exécutif dans la hiérarchie des pouvoirs a la priorité sur les autres ; il a reçu davantage d'autorité parce qu'il a une responsabilité décisive et incontestée. Au Monarque ont été donnés les droits historiques qu'il eut dans le passé de notre pays.

« Le Monarque, dans la conception historique roumaine, n'est pas, comme dans les constitutions idéologiques, un symbole mais bien la réalité majestueuse et centrale de la vie roumaine. » (23)

« Il représente le facteur de l'unité et de la continuité dans l'Etat. A cause de cela, la Constitution a réalisé un système plus vivant et plus profond de collaboration des pouvoirs constitutionnels, soulignant, non pas les besoins de la protection in-

(21) Hauriou, traité de droit consti. page 352, Paris 1929.

(22) Voir Barthélemy, op. cit. page 146.

(23) Ivánov 9. Esprit historique de la Constitution Roumaine, 27 Fèv. 1939.

dividuelle mais ceux des organisations de l'Etat, de la suprématie de l'Etat. » (24)

La Constitution a fait du Souverain la Tête de l'Etat (art. 30). Il participe à tous les pouvoirs de l'Etat.

Le Pouvoir exécutif est confié au roi (art. 32) qui l'exerce de la manière décrétée par la Constitution.

Pour développer leur activité, l'article 65 assure aux ministres l'indépendance et la responsabilité politique seulement vis-à-vis du Roi.

Le Pouvoir législatif est exercé par le Roi et par la représentation nationale qui est divisée en deux : la Chambre des Députés et le Sénat.

Ici le souverain a reçu des pouvoirs beaucoup plus étendus que dans le passé ; il a, par exemple, l'initiative des lois et le droit de refuser de les sanctionner.

L'initiative peut être prise aussi par les corps législatifs, mais seulement pour les lois d'un caractère public.

Le Pouvoir judiciaire est exercé par son organisation.

Par la nouvelle Constitution, le Souverain a le pouvoir de légiférer par des décrets-lois dans le cas où les Assemblées seraient dissoutes et dans l'intervalle des sessions. Ces décrets sont cependant sou-

(24) Prof. Gruia. Conférence sur la Constitution. Du « Curentul », 3 Oct. 1938.

mis à la ratification parlementaire à la session suivante.

Le Monarque, en vertu de l'article 98, peut légiférer par des décrets-lois, depuis la promulgation de la Constitution actuelle jusqu'à la convocation du Parlement. Ces décrets-lois ne sont pas soumis à la ratification parlementaire et ont par eux-mêmes pouvoir de loi.

Nous nous arrêtons ici et dans le chapitre suivant nous examinerons longuement les fonctions et la collaboration des pouvoirs entre eux.

Nous avons rappelé ce qui précède pour établir ce qui concerne le problème de la séparation des pouvoirs dans la Constitution nouvelle. Il est caractérisé par une collaboration des pouvoirs, séparés avec un exécutif prédominant.

QUATRIÈME SECTION

Du territoire du royaume roumain.

La nouvelle Constitution, dans ses trois premiers articles, traite du territoire roumain.

Dans le premier article, elle établit que le Royaume de Roumanie est un Etat national, un et indivisible. Donc la formule d'Etat fédératif est exclue chez nous.

Dans les articles 2 et 3, elle établit que le territoire roumain est inaliénable et ne peut être colonisé par une population d'origine étrangère.

La Constitution ne prévoit plus les divisions administratives en « judete » et communes ; en conformité avec l'article 76, ces institutions administratives seront déterminées par des lois ordinaires.

Conformément à l'art. 91, aucune « armée étrangère » ne peut être admise au service de l'Etat et ne peut entrer ni passer sur le territoire roumain sinon en vertu d'une loi.

CINQUIÈME SECTION

De la forme du gouvernement roumain.

Depuis les temps les plus reculés le peuple roumain a été guidé par un gouvernement monarchique.

Les princes d'autrefois avaient un pouvoir absolu et régnaient d'après leur bon plaisir. Là-dessus tous les chroniqueurs sont d'accord.

Demetru Cantemir dans sa Description de la Moldavie écrit : « Rien n'est au-dessus du Prince, à « part Dieu et la loi (qu'il fait lui-même) », et il « ajoute plus loin : « Le Prince a pleine puissance « de vie et de mort ; il fait les nouvelles lois et rem- « plit toutes les charges, selon son bon plaisir. » (25)

(25) G. Meitani : le pouvoir constituant en Roumanie ; thèse doct. de droit, Paris, 1901, pg. 11.

Le Prince avait toujours près de lui son Conseil ou Divan formé par les boyards. Les décisions de ceux-ci n'avaient en fait près du Prince qu'un caractère facultatif.

Ils étaient convoqués dans les cas graves et aussi pour rendre justice (26).

A l'occasion de l'introduction d'un règlement organique, la situation du prince s'est trouvée rapprochée des institutions modernes : *cf. supra*.

« Conformément à cette nouvelle régénération politique, le prince gouverne aujourd'hui par ses ministres dont la nomination ou la destitution dépend de lui seul. » (27)

Les Statuts de Cuza, en 1864, règlent mieux la situation des pouvoirs publics, les confiant au Prince, avec une Assemblée pondérative (Sénat) et une Assemblée élective (Chambre) (28).

La Constitution de 1866, puis celle de 1925 prévoient, comme forme de gouvernement, la monarchie constitutionnelle et héréditaire (29).

La nouvelle Constitution maintient cette forme de gouvernement. « La Constitution de 1938 maintient, comme les Constitutions antérieures, la forme monarchique du gouvernement qui répond si bien à la tradition historique et à la croyance du peuple

(26) Xenopol ; *Ist. Românilor*, page 450.

(27) N. Blaremborg ; *Essai comparé sur les inst. les lois*, etc., page 604.

(28) *Idem*, p. 702.

(29) *L'Europe Nouvelle* par B. Guetznévitch, p. 508; Paris, 1938.

roumain de toutes les régions : monarchie héréditaire, monarchie limitée ; tandis qu'elle modifie la composition du corps électoral en remplaçant la représentation atomique des citoyens par la représentation des intérêts professionnels. » (30)

Les pouvoirs du monarque, dans la nouvelle Constitution, sont beaucoup plus grands que par le passé (31) on le verra aux chapitres respectifs ainsi que les modifications du corps électoral.

SIXIÈME SECTION

Le contrôle de la Constitutionnalité en Roumanie.

Pour la première fois en Roumanie, la Constitution de 1923 avait donné des droits à la Justice sur la constitutionnalité des lois (art. 103). La nouvelle a maintenu ces droits : par l'art. 75, la Cour de Cassation, en sections réunies, a le droit de déclarer inapplicables les lois qui seraient contraires à la Constitution. Son arrêt se borne au cas jugé, c'est-à-dire il a de l'effet « inter partes » mais non « erga omnes ». « La constitutionnalité d'une loi ne se juge qu'après qu'un procès a parcouru toutes les juridictions. » (32)

Ce contrôle de la constitutionnalité des lois par

(30) P. Negulescu : étude sur la Constitution, etc. pg. 383 de la Revue de droit public, n° 3, 1938, Bucaresti.

(31) Voir l'art. 30 et suivants de la Constitution.

(32) Alexinu. Cours de droit. Tome 1^{er}, p.318. Bucarest, 1930.

le pouvoir judiciaire constitue un des systèmes les plus parfaits car : « Dans ce système de contrôle, c'est un juge qui vérifie si l'acte est conforme à la Constitution. On s'attache à cette solution à raison des garanties qu'offrent le juge et la procédure juridictionnelle. Le juge, par tournure d'esprit, tend à l'impartialité et place au premier rang de ses préoccupations les problèmes de légalité. Or, le contrôle de la constitutionnalité de l'acte suppose une question de légalité et non d'opportunité législative ou gouvernementale. Il paraît donc, a priori, particulièrement apte à en connaître. D'autre part, la procédure juridictionnelle, avec la publicité, le débat contradictoire, la liberté de la défense, l'obligation fonctionnelle pour le juge saisi de répondre et de motiver sa décision qui acquerra l'irrévocabilité dérivée de l'autorité de la chose jugée, constitue une précieuse garantie pour les intérêts en cause. » (33)

SEPTIÈME SECTION

Révision de la Constitution.

La Constitution de 1923 était rigide. En vertu de ses principes, les pouvoirs constituants étaient séparés des pouvoirs législatifs. Ils devaient être convoqués spécialement pour toute modification constitutionnelle, le Parlement existant n'ayant pas ce droit.

(33) Barthélemy, *or.* cité pag. 207.

La nouvelle Constitution établit un système plus souple.

La révision peut être faite, même par les corps législatifs existants, mais avec une certaine procédure : l'initiative appartient totalement ou en partie au Roi. La Chambre et le Sénat se réunissent sous la présidence du Président du Sénat et discutent le texte à réviser.

Pour qu'un texte puisse être révisé, il faut une majorité des deux tiers du nombre des membres des Assemblées réunies ensemble.

Le nouveau texte, destiné à remplacer celui qui a été révisé, est voté par une majorité des deux tiers de chaque Assemblée prise à part (art. 97). Ce nouveau système est placé entre la procédure rigide et la procédure souple (34).

(34) La procédure souple permet aux législateurs ordinaires de modifier une Constitution. Exemple : l'Angleterre.

CHAPITRE IV

DROITS ET DEVOIRS DES CITOYENS

PREMIÈRE SECTION

Devoirs des citoyens envers l'Etat.

1. — Solidarité nationale.

Dans ces derniers temps la vie des Etats a été soumise à une grande agitation sociale, politique et juridique. Les vieilles institutions sont remplacées par de nouvelles.

En Roumanie, la Constitution de 1864, puis celle de 1923, ont été influencées par les idées individualistes du siècle dernier.

La nouvelle Constitution « veut transformer l'Etat individualiste en Etat communautaire, en Etat corporatif ». (1) Cette situation est due en grande partie à notre passé historique et à notre situation géographique.

« La Roumanie a été dans le passé le défenseur de l'Europe contre les invasions turques et tartares.

(1) P. Negulescu sur la Const. sociale et politique de la Roumanie, 27 fév. 1938. Revue de droit public, p. 405, n° 3-4, Bucaresti 1938.

Après la guerre de Crimée, la France et l'Angleterre l'ont aidée à se constituer, comme une barrière à l'avance russe dans la péninsule balkanique. » (2)

Le peuple roumain a pu se maintenir dans le passé contre tous les périls extérieurs grâce à sa solidarité. Il a lutté de toutes ses forces pour acquérir et maintenir son indépendance.

« L'armée roumaine monte la garde à la frontière de la civilisation pour la sauver de la destruction. Ces soldats mènent ici le combat, non pas seulement de la Roumanie, mais de la civilisation tout entière. » (3)

Le peuple roumain a survécu à tous les dangers, grâce à ses chefs qui ont tenu vigilantes la conscience et la discipline nationales.

Aujourd'hui l'unité et l'indépendance nationales étant menacées de l'extérieur, le peuple tout entier a compris, grâce à son Chef, la gravité du moment.

Pour pouvoir conserver à l'avenir l'intégrité territoriale, il faut de la part de tous les Roumains une solidarité et une collaboration véritables autour de l'État.

C'est pour cela que la Constitution de 1938 a comme base l'idée de solidarité sociale.

(2) « L'unité roumaine » par Marcel Guillemot ; p. 71 ; Paris, 1918.

(3) Étude politique, etc, par Cohn Kaba, membre de la commission Hoover pour la Roumanie ; 1919.

C'est une note originale, car elle ne débute plus, comme les autres Constitutions, par les droits des Roumains, mais bien par leurs devoirs envers l'Etat : « Tous les Roumains, sans distinctions d'origine ethnique ou de croyances religieuses, doivent mettre la Patrie comme base principale de leur raison de vivre, se sacrifier pour la défense de son intégrité, de son indépendance et de sa souveraineté, contribuer par leur travail à son élévation morale et à sa prospérité économique, remplir avec fidélité les charges publiques qui leur sont imposées par les lois sans lesquelles l'Etat ne peut vivre. » (4)

Nous voyons par ce texte que la Constitution a abandonné les vieilles idées individualistes et tous les citoyens sont obligés de contribuer par leurs activités au développement et à la prospérité de la Patrie, la considérant comme une demeure sacrée. « Ce sont, sans aucun doute, les paroles qui doivent être profondément gravées dans l'âme de tous les Roumains. » (5)

Ces devoirs envers la Patrie, nous les lisons dans la préface de la Constitution de 1848, en France :

« Les citoyens doivent aimer la Patrie, servir la République, la défendre au prix de leur vie, par-

(4) Monit. Off. p. 1109 ; art. 4 de la Constitution nouvelle.

(5) A. Radulescu, 1^{er} président de la Cour de Cassation. N. Constit., p. 21.

participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune, etc. » (6)

Ou bien, comme le dit Fustel de Coulanges :

« Le citoyen, comme le fonctionnaire public de nos jours, se devait tout entier à l'Etat. Il lui donnait son sang dans la guerre, son temps pendant la paix. » (7)

Ces mêmes devoirs se retrouvent dans la Constitution Polonaise de 1935 :

« L'Etat polonais est le bien commun de tous les citoyens. Reconstitué par la lutte et les sacrifices de ses meilleurs fils, il doit se transmettre, à titre d'héritage historique, de génération en génération.

« Chaque génération a le devoir d'accroître par son propre effort la puissance et la dignité de l'Etat. Elle répond, sur son honneur, de l'accomplissement de ce devoir, devant la postérité. » (8)

Ces devoirs ont été inscrits dans la Constitution pour défendre les intérêts suprêmes de l'Etat et, pour que sa défense soit encore mieux assurée, il demande de la part de tous les habitants une véritable union des âmes.

« Pour avoir une unité, il faut mettre moins l'accent sur les éléments politiques et matériels que sur les facteurs culturels et linguistiques. La com-

(6) Bulletin des lois de la République française, N° 87, p. 578, art. 9. Paris 1848.

(7) Cité antique, p. 405.

(8) Art. 1° de la Constit. polon. du 25 Avril 1935 ; cité d'après « les Constitutions de l'Europe », par Guetzevitch, Paris, 1938.

munauté est une entité qui a de véritables droits. — L'élite ne peut se développer complètement et ne peut remplir sa mission éducatrice que si elle reste étroitement en contact avec elle. » (9)

Dante écrit : « La concorde civique trouve son fondement et sa justification dans le bien de la patrie auquel tout citoyen doit se sacrifier. » (10)

Le peuple, étant guidé par ces principes, doit gagner, car : « la grandeur de l'Etat fait la grandeur des fortunes particulières ». (11)

Le Souverain, à l'occasion de l'anniversaire de la nouvelle Constitution, a appuyé encore une fois sur la nécessité de l'union nationale.

« J'ai pu réaliser, après de longs efforts, l'union nationale ; cette union doit être gardée avec vénération et fortifiée de toutes manières.

« L'individu ne peut plus rien signifier dans la vie publique, excepté dans la mesure où il peut être utile à la Patrie — tout pas, tout progrès — fait désormais est sûr d'être apprécié ; celui qui le fait doit donc être au-dessus de tout au service de la nation.

« En fait, tout le travail accompli, même le système appliqué, système auquel nous croyons avec fermeté, signifie fortifier davantage la Roumanie, lui donnant la force de progresser et celle si impé-

(9) La réforme de l'Etat. Centre d'études pour la réforme de l'Etat, p. 310, Bruxelles, 1937.

(10) Cité des « Mélanges », Lambert, p. 229.

(11) Œuvres de Montesquieu, par Ed. Laboulaye, T. II, p. 196. Paris, Garnier, 1876.

rieuse de résister à toutes les agitations, défendant religieusement l'intégrité du territoire et de son entité nationale. » (12)

2. — Egalité des citoyens quant aux devoirs
 envers l'Etat

A part ces droits fondamentaux envers l'Etat, la Constitution assure l'égalité des citoyens, non seulement quant aux droits, mais aussi quant aux devoirs. Pour cela, l'article 5 prévoit que tous les citoyens, sans exception d'origine ethnique et de croyance religieuse, sont égaux devant la loi. Par l'article 6, il ne doit pas être admis de différences de classes sociales, parce que les privilèges, dans l'établissement des impôts, sont défendus. Les impôts sont généraux et établis par les lois.

3. — Interdiction de tout changement
 dans la forme du gouvernement

La Constitution défend de répandre des rumeurs par la parole ou par écrit, de changement de forme du gouvernement de l'Etat, de l'affranchissement des impôts, luttes de classe et partage des biens des autres.

4. — Interdiction aux prêtres de s'occuper
 de politique

Devant les faits qui ont eu lieu dans le passé,

(12) Citation du journal « Romania »; 1^{er} Mars, 1939.

la Constitution, par l'article 8, apporte une innovation heureuse pour le pays : elle défend aux prêtres de tout rite ou croyance religieuse de mettre désormais leur autorité spirituelle au service de la propagande politique, aussi bien dans les lieux saints qu'au dehors. De même il est interdit à chacun de faire de la propagande politique dans les lieux saints ou à l'occasion de manifestations religieuses. Personne ne peut prêter serment de fidélité, excepté dans la forme et dans les conditions prévues par la loi. Cette disposition a été prise parce qu'autrefois un parti politique forçait ses membres à prêter serment de fidélité.

5. — Interdiction d'entrer au service
d'un Etat étranger

Par l'article 9, interdiction est faite aux Roumains d'entrer, sans autorisation préalable du gouvernement, au service d'un Etat étranger ou d'être membre d'une corporation militaire étrangère. La sanction aux désobéissants est la perte de leurs droits comme citoyens roumains; ils ne pourraient se racheter que par la naturalisation.

Tels sont les devoirs du citoyen d'après la nouvelle Constitution.

SECTION II

Droits des citoyens

1. — La liberté individuelle

Toute société humaine pour se maintenir et prospérer, doit combiner en vue du bien public les principes de l'autorité et de la liberté.

« Essayer de concilier en vue du bien commun les deux principes d'autorité et de liberté, c'est tout le droit public des peuples civilisés. Cette conciliation s'impose, car la liberté sans l'autorité, c'est l'anarchie, destruction de toute vie sociale ; l'autorité sans la liberté, c'est la dictature de la force. Il faut donc équilibrer ces deux éléments nécessaires du bien social. » (13)

La Constitution de 1938, combinant ces deux principes, n'a pas affaibli les libertés individuelles mais les a subordonnées à l'intérêt collectif.

« L'individu n'est pas étouffé par l'autorité de l'Etat, mais installé dans un cadre qui facilite son développement s'accordant avec sa personnalité et ses activités. A part la liberté de la presse, les autres libertés se présentent à peu près dans la même forme que jusqu'à présent, quoique améliorées. » (14)

(13) Louis Le Fur. Volonté générale et collaboration ; leur rôle dans le droit internat., publié dans « Mélanges », Carré de Malberg, p. 351.

(14) A. Radulescu ; op. cit., p. 33.

La liberté individuelle est garantie comme dans la Constitution de 1923.

Dans le nouveau texte, on a supprimé le cas classique de « flagrant délit » ; les autorités ont le pouvoir d'arrestation immédiate dans le cas d'une faute constatée « de visu » ou en cas d'urgence, à la suite de laquelle le mandat doit être émis et communiqué dans les 24 heures.

Personne ne peut être poursuivi ou perquisitionné, excepté dans les cas et dans les formes établis par la loi.

Du moment où quelqu'un s'est rendu coupable d'un manquement à la loi, il ne peut être soustrait contre sa volonté au jugement que lui donne la loi (art. 13).

Par ces principes, il faut comprendre qu'en dehors des instances de jugement décidées par la loi, personne n'est en mesure d'appliquer un châtiment par lequel on pourrait atteindre les biens, la liberté ou la vie d'autrui.

2. — Inviolabilité du domicile

« Le principe de l'inviolabilité du domicile se déduit du fait que le domicile étant le corollaire de la personnalité humaine et de ses propriétés, la sûreté individuelle serait exposée, non seulement aux indiscretions et aux attaques des particuliers, mais aux abus de perquisitions domiciliaires du pouvoir exécutif, dans l'intérêt prétendu de l'Etat. Le calme, le bonheur de la vie familiale, nos secrets, qu'il

nous faut souvent oublier et enterrer pour toujours, périliteraient sans cette garantie constitutionnelle. » (15)

L'inviolabilité domiciliaire est prévue ainsi qu'il suit : « Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut être faite par les autorités compétentes que dans les cas et les occasions formellement établis par la loi. » (16)

Cet article s'applique aussi bien aux citoyens qu'aux étrangers.

3. — Liberté du travail

« La liberté du travail, du commerce et de l'industrie découlait comme première conséquence de cette propriété de l'homme sur sa personne. » (17)

Cette liberté est prévue dans l'article 10 ; la loi en régleme l'exercice.

4. — Liberté de conscience et de culte

« La liberté de conscience, c'est-à-dire la liberté de penser, de réfléchir, d'examiner et de croire. » (18)

C'est une des premières libertés de l'homme. Dans le cadre de ces libertés entre la liberté de croyances religieuses. La Constitution le proclame à l'article 19 d'une manière absolue.

(15) Disesco, Droit constitutionnel, p. 487. Bucarest 1915.

(16) Article 14 de la Constitution.

(17) Esmein, Droit constitut. p. 542. Tome II, Paris 1921.

(18) A. Radulescu, op. cit., p. 25.

L'Etat garantit à tous les cultes leur libre exercice, mais à la condition de ne pas porter atteinte à l'ordre public, aux bonnes mœurs et à la sûreté de l'Etat.

L'Eglise chrétienne orthodoxe est déclarée l'Eglise dominante de l'Etat ; l'Eglise gréco-catholique a la priorité ensuite sur tous les autres cultes.

Les actes d'état-civil sont dans les attributions de la loi civile. Ici, la Constitution apporte une innovation : la rédaction des actes de mariage doit être précédée par la bénédiction religieuse qui est déclarée obligatoire pour tous les cultes.

5. — Inviolabilité de la propriété

Toutes nos Constitutions se sont préoccupées du droit de propriété. Celle de 1923, par l'article 17, assurait seulement à la propriété et aux créances sur l'Etat sa garantie. La nouvelle Constitution assure mieux le droit de propriété : par l'article 16, les propriétés de toute nature, ainsi que les créances sur l'Etat ou sur les particuliers, sont inviolables et garanties comme telles.

Tout propriétaire peut disposer de ses biens en respectant les formes légales.

Aucune loi ne peut infliger la peine de la confiscation des biens, à part les cas de dilapidation des biens publics et de haute trahison.

La sanction de la confiscation des biens pour trahison et dilapidation des biens publics est une très bonne mesure, car dans le passé malgré qu'ils

fussent condamnés, eux ou leur famille profitaient des richesses amassées d'une manière infâme.

L'expropriation est admise dans les cas d'utilité publique. La justice se conforme à la loi et accorde préalablement de justes dédommagements.

La Constitution précise en même temps le sens des mots : utilité publique, décidant que pour cette cause : « on ne doit comprendre que ce qui est de nature à être utile à tous d'une façon actuelle ou éventuelle ». A part les cas d'utilité publique, pour la défense nationale, travaux et intérêts militaires, les travaux sanitaires et culturels, les chemins de fer et communications terrestres, nautiques ou aériennes, les places et les travaux publics, prévus dans les lois actuelles, aucun autre cas ne peut être établi que par une loi votée par les deux Assemblées avec une majorité des deux tiers.

Le droit de propriété a été encore fortifié pour la catégorie de ceux qui ont profité des lois pour la réforme agraire. Par l'article 98, leurs droits sont respectés comme légitimes et seront régis dans tout litige s'y rapportant, dans le présent comme dans l'avenir, par cette loi. Ces dispositions prévues par l'article 131 de la Constitution garderont un caractère constitutionnel.

Une autre innovation concerne le sous-sol, réglementé par l'article 17.

« Les gisements miniers et richesses de toute nature du sous-sol sont la propriété de l'Etat, excepté les masses rocheuses communes, les carrières

de matériaux de construction et les tourbières, sans préjudice des droits acquis de l'Etat sur la base des lois antérieures. Une loi des mines déterminera les conditions normales de mise en valeur de ces biens et fixera les droits du propriétaire qui seront d'au moins 50 % de la redevance et du prix à l'hectare des concessions ; elle montrera en même temps les possibilités et la mesure dans lesquelles ils participeront à l'exploitation de ces richesses. Les droits acquis par l'Etat, sur la base des actes de concessions conclus jusqu'à présent, seront respectés. »

6. — Liberté de l'enseignement

La Constitution a laissé l'enseignement libre dans les conditions établies par la loi. L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les écoles de l'Etat.

7. — Liberté de la Presse

Cette liberté est proclamée dans l'article 10 de la Constitution ; et ensuite les droits de l'homme d'exprimer ses opinions, par la presse ou par écrit, sont réglementés par l'article 22.

« La Constitution garantit à tous, dans les limites et conditions légales, le droit de communiquer et de publier ses idées et ses opinions verbalement, par écrit, par des images, par le son ou par tout autre moyen. »

Les mesures concernant la censure seront déterminées par une loi ordinaire.

8. — Inviolabilité de la correspondance

Comme par le passé, on a conservé le secret et l'inviolabilité des lettres, des télégrammes et des communications téléphoniques. Dans les moments où la Justice a le devoir d'être informée, en conformité avec la loi, cette inviolabilité est suspendue.

9. — Liberté des réunions

Cette liberté est réglementée par l'article 24.

« Les citoyens roumains ont le droit de se réunir, paisiblement et sans armes, pour traiter toute espèce de questions, en se conformant à la loi qui règle l'exercice de ce droit. Les réunions, les processions et les manifestations sur la voie publique ou à l'air libre, sont soumises à la loi et aux règlements de la police. »

Ce droit de réunion appartient aussi aux étrangers.

10. — Liberté d'Association

En vertu de ce droit, les citoyens respectueux des lois peuvent, quand ils le veulent et sans autorisation, créer une association. Le mode d'accord sur la personnalité juridique est déterminé par la loi.

11. — Droit de pétition

Tous les citoyens et les étrangers ont le droit

d'adresser des pétitions aux autorités publiques mais seulement au nom du signataire. On peut l'adresser à toutes les autorités sans respecter la hiérarchie administrative.

Les autorités constituées ont de plus, le droit d'adresser des pétitions collectives.

SECTION III

Sur la nationalité

Pour pouvoir appliquer les dispositions relatives aux devoirs et aux droits des Roumains, la Constitution a établi les normes de la nationalité roumaine.

L'article 11 prévoit que :

« La nationalité roumaine s'acquiert par le mariage, la filiation, la reconnaissance et la naturalisation. La naturalisation est accordée individuellement ; elle n'a pas d'effet rétroactif. La femme et les enfants mineurs bénéficient de la naturalisation du chef de famille. »

En ce qui concerne l'origine ethnique et les croyances religieuses, la Constitution ne fait, entre citoyens, aucune différence (19). Par contre, elle contient une clause intéressante : « Seuls les ci-

(19) Ceci a été précisé dans l'article 4 : « tout citoyen roumain sans distinction de... etc. »

toyens roumains sont admis aux fonctions et dignités publiques, civiles et militaires. » (20)

Les étrangers résidant en Roumanie jouissent de toute la protection des lois pour leur personne et pour leur fortune. Ils ne peuvent acquérir de propriétés rurales ; en échange ils n'ont droit qu'à leur valeur.

SECTION IV

La peine de mort

La Constitution a introduit une nouvelle sanction contre les citoyens qui ne remplissent pas leurs devoirs envers l'Etat.

Cette sanction est la peine de mort. Les constitutions de 1866 et de 1923 ne la prévoyaient pas en temps de paix ; elle n'était appliquée qu'en temps de guerre et dans des cas prévus par le Code militaire.

La nouvelle Constitution, par l'art. 15, applique « la peine de mort en temps de guerre, d'après le code de justice militaire. Le Conseil des Ministres peut décider de son application même en temps de paix pour attentats contre le Souverain, les Membres de la famille royale, les chefs d'Etats étrangers et les dignitaires de l'Etat roumain pour des mobiles se rattachant à l'exercice des fonctions qui leur sont

(20) Article 27 de la Constitution.

confiées, ainsi que dans le cas d'attaque à main armée avec meurtre et assassinat politique ».

Cette peine grave a été introduite à cause de la nécessité de garantir l'ordre et la sûreté de l'Etat; car, dans ces derniers temps, les crimes terrorisaient la population. Elle a été critiquée par les uns, approuvée par les autres.

« C'est une question d'opinion et il est difficile de contenter tout le monde. Le temps sera le meilleur juge. Nous souhaitons que son inscription dans le texte paisible de la Constitution frappe d'effroi les criminels et que nous n'ayons pas besoin de l'appliquer. » (21)

Cette sanction existe en temps de paix dans d'autres législations ; par exemple la loi 2008 du 25 Novembre 1926 sur la défense de l'Etat italien :

« Quiconque commet un acte contre la vie, l'intégrité ou la liberté personnelle du roi ou du régent est puni de mort. La même peine est applicable si l'acte est dirigé contre la vie, l'intégrité ou la liberté personnelle de la reine, du prince héritier ou du chef du gouvernement. » (22)

Rousseau lui-même a admis la nécessité de cette sanction contre ceux qui attaquent le droit social : « D'ailleurs, tout malfaiteur attaquant le droit social devient par ses forfaits rebelle et traître à la patrie ; il cesse d'en être membre en violant ses lois

(21) A. Radulesco ; op. cit. p. 24.

(22) Cité d'après B. M. Guetzévitch, op. cit., p. 376.

et même il lui fait la guerre. Alors la conservation de l'Etat est incompatible avec la sienne ; il faut qu'un des deux périsse, et quand on fait mourir le coupable, c'est moins comme citoyen que comme ennemi. Les procédures, le jugement sont les preuves qu'il a rompu le traité social et, par conséquent, qu'il n'est plus membre de l'Etat. Or, comme il s'est reconnu tel, tout au moins par son séjour, il en doit être retranché par l'exil, comme infracteur du pacte, ou par la mort comme ennemi public ; car un tel ennemi n'est pas une personne morale, c'est un homme et c'est alors que le droit de la guerre est de tuer le vaincu. » (23)

Notre Constitution a limité les cas pour lesquels cette peine doit être appliquée et a laissé au Conseil des ministres le moment de son application.

Nous avons parlé de la peine de mort dans ce chapitre parce qu'elle est en rapport étroit avec les droits et les devoirs des citoyens.

(23) J. J. Rousseau. *Le Contrat Social*, p. 49.

CHAPITRE V

LE POUVOIR EXÉCUTIF

PREMIÈRE SECTION

Rôle du pouvoir exécutif

Dans tous les régimes existants, le pouvoir exécutif a une responsabilité et un rôle important sans lesquels les constitutions et les lois ne seraient que lettre morte.

« Les fonctions du pouvoir exécutif sont considérables. D'abord il assure les fonctions gouvernementales et administratives ; elles sont son domaine propre parce qu'elles sont le domaine de la décision exécutoire.

Gouverner, c'est prendre des décisions pour la vie pratique de l'Etat en ce qu'elle a d'accidentel et de discontinu ; administrer, c'est prendre des décisions pour la vie pratique de l'Etat en ce qu'elle a de continu, de régulier et en ce qui fait partie des services courants. Quelquefois ce sont des décisions générales, des règlements ; le plus souvent, ce sont des décisions particulières, des mesures. » (1)

(1) Hauriou, Précis élémentaire de droit constitutionnel, p. 121. Paris, 1930.

Ou bien comme le dit M. le Professeur Scelle :
« La fonction exécutive est la troisième fonction essentielle dans tout ordre juridique, car c'est elle qui parachève l'œuvre de sécurité qui est la finalité essentielle du droit. » (2).

Nous voyons donc que le rôle du pouvoir exécutif dans l'Etat est très important. Sans lui la vie de l'Etat serait stagnante ; par lui, tout s'exécute. Toutes les lois faites par le Parlement rentrent dans son ressort pour leur exécution.

Une loi, pour être bien appliquée, a besoin aussi d'explications. Sous ce rapport, le pouvoir législatif a passé une partie de ses attributions au pouvoir exécutif, parce que celui-ci a le droit de donner ces éclaircissements par des règlements et des ordonnances.

Le pouvoir exécutif fait aussi exécuter les sentences du pouvoir judiciaire données en divers procès. Par l'aide qu'il donne aux autres pouvoirs, « il assure le respect du droit, l'ordre, le calme et contribue à la prospérité de l'Etat. Sans lui, l'exécution des mesures prises par les pouvoirs législatifs et judiciaires, quelque bonnes ou sévères soient-elles, dépendrait seulement du bon plaisir des individus. Vous pouvez faire de bonnes lois, vous pouvez très bien juger et donner des décisions parfaitement justes ; si vous n'avez pas les moyens de les exécuter,

(2) Scelle. Principes de droit public ; cours de doctorat ; 1937-38 ; p. 130.

vous n'arrivez à aucun résultat pour la vie du peuple. » (3)

Il entre aussi dans les attributions de l'exécutif de veiller sur les frontières du pays, de conserver intacte son indépendance.

Pour remplir toutes ces obligations envers l'Etat, le pouvoir exécutif doit être puissant et travailler avec indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs.

« C'est une nécessité de confier à l'exécutif les moyens capables de lui permettre de surmonter dans sa tâche quotidienne les difficultés qu'il rencontre. La promptitude avec laquelle il doit intervenir, le caractère souvent inopiné des problèmes qui se présentent aussi bien que la permanence de certaines questions, qui ne souffrent aucune rupture de continuité dans les solutions qui leur sont apportées, indiquent pour le Ministère une certaine indépendance et un pouvoir d'initiative incontrôlable. » (4)

Pour ces puissants motifs le renforcement des pouvoirs de l'Exécutif était nécessaire. Seulement par ces mesures vigoureuses à sa disposition, il pouvait commander pour le bien suprême de l'Etat.

« La primauté politique de l'Exécutif essence du régime parlementaire moderne, permet de trouver des solutions techniques aux grands problèmes de la démocratie contemporaine, car l'Exécutif fort

(3) A. Radulesco, op. cit., p. 56.

(4) Burdeau, op. cit., p. 402.

est une nécessité technique du régime des peuples libres. » (5)

La Constitution a eu en vue tous ces points et a donné au pouvoir exécutif un rôle prépondérant.

« Le caractère essentiel de la Constitution réside dans le fait que l'on abandonne les formes utopiques des constitutions antérieures en donnant des attributions considérables au pouvoir conducteur, à l'Exécutif, qui a seul ainsi la responsabilité du gouvernement. » (6)

SECTION II

Le Roi

Les Constitutions antérieures faisaient du roi le chef de l'Etat ; celle de 1938, par l'art. 30, proclame que : « Le Roi est la tête de l'Etat. »

Le Monarque est le personnage le plus important du pays, ce qui lui confère les plus grands droits.

Dans ses mains se trouvent la direction et le commandement suprêmes de la Patrie.

Du haut de son trône, il veille nuit et jour sur les destinées de notre race !

« Il est l'être dans les mains duquel se réunissent, en partie, les pouvoirs de l'Etat ; il représente

(5) B. M. Guetzevitch, op. cit., p. 38.

(6) Negulescu, Etude, etc. Revue de droit public, p. 451, n° 3, 1938.

le lien qui les unit, il est le symbole de l'unité organique de l'Etat. » (7)

Le peuple roumain nourrit à l'égard du Souverain, à l'égard de la dynastie, les sentiments les plus profonds. Pour lui, la Royauté est beaucoup plus qu'un culte !

« Par son origine élective et par ses œuvres patriotiques, la Dynastie roumaine représente de la manière la plus accomplie la Nation roumaine. Par la voix du Monarque, c'est la Nation qui parle ! » (8)

Dans le passé historique, la monarchie a joué un rôle important. Grâce à elle, tout ce que nous avons aujourd'hui s'est réalisé (9).

Le Monarque, par sa compréhension, par ses lumières, par son caractère de fermeté, de continuité et de permanence, constitue de nos jours le seul facteur de conduite de l'Etat.

Comme le disait Dante : « Les Princes jouent dans l'humanité le même rôle que les astres dans l'Univers. » (10)

Une ligne de conduite ne peut exister sans unité, fixité et autorité ; toutes choses que nous trouvons seulement dans la royauté.

(7) A. Rădulesco, *ouv. cité*, p. 39.

(8) A. Calinesco, du discours au Palais le 27 Fév. 1939, « Universul » du 2 Mars 1939.

(9) L'indépendance du royaume eut lieu sous le roi Carol I^{er}, la réunion de la Nation sous le roi Ferdinand et la Renaissance Nationale et le progrès sous Carol II.

(10) De la Monarchie tradit. par B. Landry, p. 6, Paris, Alcan, 1933.

« A la Royauté donc, à la Royauté seule, il *appartient* d'avoir une pensée et de choisir les instruments et les organes qui doivent la mettre en œuvre et la faire prévaloir. » (11)

Le rôle que joue la Couronne dans l'Etat est mis en relief par M. Baldwin à l'occasion de la crise causée par le roi Edouard VIII :

« La Couronne, clef de voûte de l'Empire britannique, la Couronne dont le prestige est indispensable au maintien de l'Empire britannique, la Couronne dont la position aujourd'hui est telle qu'elle ne fut jamais dans l'histoire, le dernier lien impérial qui demeure. » (12)

La Couronne, par le respect qu'elle sait inspirer, reste toujours inattaquable et, dans les moments de crises graves, elle constitue la seule réserve pour le redressement du pays.

« Par un paradoxe dont il ne convient pas de chercher une explication rationnelle, la Monarchie reste inattaquée. Elle constitue un facteur actif de la Constitution qu'il importe de ne pas négliger.

« Par la dignité qu'elle a su garder et qui lui a valu le respect dont elle est entourée, la Couronne a conservé intacte sa situation d'arbitre des conflits de partis. Elle peut très bien être appelée à jouer dans l'avenir un rôle décisif. » (13)

(11) D. de Haurranne ; de la Chambre des Députés, etc. page 5.

(12) Cit. d'après *Mélanges Lambert*, p. 156, Sirey 1938.

(13) *Siriex* ; op. cit. p. 241.

En Roumanie, après la crise qui eut lieu en 1938, la Couronne a été appelée à jouer un rôle décisif pour sauver les destinées roumaines.

Le peuple, par le plébiscite du 24 février 1938, a donné son plein assentiment à l'œuvre du Souverain.

« La personne du Roi devient, dans le système de la Constitution de 1938, le centre de la vie politique. » (14). Il exerce ses droits par délégation de la nation (art. 29). Le Roi collabore par différentes mesures avec tous les pouvoirs de l'Etat. La Constitution crée « une royauté puissante, active, dirigeante ». (15)

Le pouvoir exécutif est confié au Roi qui l'exerce par son gouvernement de la manière établie par la Constitution (art. 32).

La Constitution de 1938 a réparti les dispositions concernant le pouvoir exécutif en deux chapitres : le premier s'occupe des droits du Roi ; le second de ceux du gouvernement.

SECTION III

Sur la Dynastie

« Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe et légitime

(14) Negulesco ; étude etc. ; Revue de droit public ; p. 415, n° 3 ; 1938, Bucuresti.

(14) P. Negulescu, Valeur de la Constitution de 1938 « Romania », 1^{er} mars 1939.

de S. M. R. Carol I^{er} de Hohenzollern-Sigmaringen de mâle en mâle par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. » (Art. 34).

A part ce qui précède, la Constitution prévoit encore que les descendants royaux doivent être élevés dans la religion orthodoxe Orientale. Cette mesure a été prise parce que la religion orthodoxe domine dans l'Etat roumain.

Dans le cas où un héritier mâle viendrait à manquer, d'après les normes établies par l'article ci-dessus, la succession au trône reviendrait au frère le plus âgé de celui-ci ou à ses descendants, toujours d'après cette norme. Si les frères renoncent au trône ou s'il n'en existe pas, le Roi pourra désigner son successeur parmi les membres d'une dynastie résidant en Europe Occidentale avec l'agrément de la Représentation Nationale. (16)

Si aucune de ces formules n'est possible, le trône est déclaré vacant.

1. — Vacance du Trône

Si le Roi meurt sans héritier direct et sans désigner son successeur, le trône est déclaré vacant.

Les Assemblées réunies nomment une lieutenance royale, composée de trois personnes, qui exerce le pouvoir royal jusqu'à l'avènement au trône du nouveau roi.

(16) Art. 35 de la Constitution de 1938.

En cas de vacance du Trône, les deux Assemblées se réunissent, même sans convocation ; et, au plus tard huit jours après leur réunion, choisissent un roi parmi les dynasties souveraines de l'Europe Occidentale.

Pour que cela puisse se faire, il faut la présence des trois-quarts des membres qui forment chaque Assemblée et une majorité de deux tiers des membres présents comme majorité absolue des votes. (Art. 34.)

Si les Assemblées n'ont pas été convoquées après la mort du roi, elles se réunissent d'office au plus tard dix jours après le décès.

Si les Assemblées avaient été dissoutes au moment du décès et leur convocation fixée par le décret de dissolution à une date plus éloignée que dix jours, alors les anciennes Assemblées se réunissent jusqu'à la convocation des nouvelles. (Art. 37.)

De la date de la mort du Roi à celle de l'avènement de son successeur au Trône les pouvoirs constitutionnels royaux sont exercés par les ministres réunis en Conseil et sous leur responsabilité. Ils exercent ces pouvoirs au nom de la Nation roumaine. (Art. 38.)

2. — De la majorité du Roi, de la régence
et de la tutelle

D'après la Constitution, le Roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

En montant sur le Trône, il prononce devant les deux Assemblées réunies le serment suivant :

« Je jure de respecter la Constitution et les lois de la Nation roumaine, de maintenir ses droits nationaux et son intégrité territoriale. » (Art. 39.)

Le Roi, même de son vivant, peut nommer une régence; celle-ci n'est plus composée comme autrefois de trois personnes; mais, d'après la nouvelle Constitution, elle n'est formée que d'un seul régent et de deux suppléants. Cette nomination se fait avec l'agrément de la Représentation Nationale prescrit par l'article 36.

Le Régent exercera aussi la tutelle du Roi mineur. Si, au moment de la mort du roi, le régent n'était pas nommé et son successeur était mineur, les Assemblées réunies nommeraient le régent et ses deux suppléants, procédant en conformité avec l'article 36. Ils n'entrent en fonctions qu'après avoir prêté serment en conformité avec l'article 39.

Dans le cas de décès du régent, le suppléant le plus âgé prend sa place de droit. Un autre suppléant est élu à sa place, conformément à l'alinéa ci-dessus (art. 40).

Si le Roi, à un moment donné, se trouvait dans l'impossibilité de régner, le prince héritier majeur prendrait seul et de droit la Régence.

Dans le cas où il serait mineur, le Conseil des ministres, après avoir constaté légalement l'impossibilité de régner du Roi, convoquerait immédiatement les Assemblées pour décider (art. 41).

Pendant une régence, aucune modification ne peut être faite (art. 42).

Le Roi, conformément à l'article 40, ne peut être en même temps le chef d'un autre Etat sans le consentement des Assemblées ; pour qu'elles puissent prendre ce fait en considération, les Assemblées doivent réunir les deux-tiers des membres qui les composent et la décision doit être prise par les deux tiers des votes des membres présents.

SECTION IV

Les attributs du Roi

1. — Inviolabilité et incapacité d'agir seul

Dans cette section, nous exposerons les droits personnels que la Constitution accorde au Roi.

Un de ces droits est l'inviolabilité. Elle est proclamée par l'art. 44 : « La personne du Roi est inviolable. Ses Ministres sont responsables. »

En vertu de ce droit, la personne royale est sacrée ; c'est le privilège que l'Etat donne au Souverain pour ne diminuer en rien le prestige de la dynastie.

« Les raisons que l'on peut donner de l'existence de ce privilège du Souverain sont doubles : 1° raison de convenance ; l'inviolabilité apparaît d'abord comme un corollaire de la majesté royale, comme une conséquence du rang que le Chef

de l'Etat, occupe à titre d'incarnation suprême de l'autorité, de représentant le plus auguste du pouvoir souverain.

« 2° Raison juridique : l'inviolabilité doit être considérée encore comme découlant de ce fait que dans le système public moderne il n'existe aucun pouvoir de juridiction supérieure dont puisse dépendre le chef du pouvoir exécutif. » (17)

Ces principes fondamentaux de la monarchie constitutionnelle proviennent du vieil axiome anglais que : « Le Roi ne peut mal faire. »

En vertu de ce principe, personne ne peut l'accuser, le poursuivre, ni par conséquent le juger.

Il ne peut être ni révoqué, ni destitué. L'art. 44 dans l'alinéa II et III prévoit que « les actes d'Etat du Roi seront contresignés par un ministre qui, par ce fait, devient responsable ».

Il est fait exception seulement pour la nomination du premier Ministre qui n'est pas contresignée.

Par ce texte, nous voyons que le Roi ne peut travailler seul en ce qui concerne les actes d'Etat ; ils doivent être contresignés par un ministre, seul responsable.

En ce qui concerne les actes privés, cette disposition ne joue pas. Il est libre de contracter seul tous les actes privés qui l'intéressent.

(17) Zlatanoff. La Constitution bulgare, p. 29. Paris, Labor 1926.

Le dernier alinéa de cet article a donné au souverain le droit de signer seul la nomination du premier Ministre. Cette seule exception a été admise pour éviter au Souverain le désagrément qu'il pouvait rencontrer si voulant changer de ministère, aucun ministre ne consentait à signer le décret nommant le nouveau premier Ministre.

Par exemple, en France, le Président maréchal de Mac-Mahon s'est vu refuser la signature de Jules Simon au décret de nomination du duc de Broglie à la présidence du Conseil : « dans le Journal Officiel du 18 mai 1877, le décret de nomination du duc de Broglie n'est pas contresigné par Jules Simon, président du Conseil sortant, mais par le duc Decazes, ministre des Affaires étrangères restant. » (18).

2. — De la liste civile

L'article 47 prévoit que la liste civile est fixée par une loi.

On a évité de fixer le quantum de la liste civile dans la Constitution à cause de la situation économique, financière et internationale qui change d'une année à l'autre et qui influence ce quantum.

Pour qu'elle puisse être révisée plus facilement, la liste civile a été laissée aux soins législatifs.

(18) Barthélemy, op. cit. page 623.

SECTION V

Les fonctions législatives du Roi

1. — Initiative des lois

Dans les Constitutions antérieures, l'initiative des lois appartenait aussi bien au Roi qu'aux deux Assemblées. (19)

La Constitution de 1938 prévoit que : « l'initiative des lois est donnée au Roi. Chacune des deux Assemblées peut provoquer, de sa propre initiative, seulement les lois dans l'intérêt général de l'Etat ». (Art. 31 ; al. 7.)

En vertu de ce principe, nous voyons que l'initiative pour toutes les autres lois appartient au Roi.

Les Assemblées n'ont plus le droit de proposer des lois d'un caractère restreint ou pour tel ou tel intérêt particulier.

2. — La Sanction

La sanction est le droit qu'a le Roi d'approuver les lois votées par le Parlement. Sans cette sanction la loi n'est pas valable.

La nouvelle Constitution a donné au Roi le droit de refuser la sanction.

3. — Promulgation et publication des lois

Après qu'une loi a été sanctionnée, le Souve-

(19) Dans le statut de Cuza, art. 3 : le Prince seul a l'initiative des lois.

rain ordonne qu'elle soit portée à la connaissance de l'opinion publique, loi faite en conformité avec le texte de la Constitution. Ce droit du Souverain se nomme promulgation.

La promulgation se fait par les soins du Ministre de la Justice qui a la garde du Grand sceau de l'Etat.

Pour qu'une loi soit respectée et obligatoire, il faut qu'elle soit publiée. De même, pour les règlements d'administration générale et communale.

4. — Droit de convoquer, d'ajourner et de dissoudre les Assemblées

Le Roi convoque les Assemblées législatives au moins une fois par an, ouvrant la session par un message auquel les Assemblées présentent leur réponse. (Art. 45, al. 1.)

Dans les Constitutions antérieures, le Roi était obligé de les convoquer le 15 Octobre. Désormais la date n'est pas spécifiée. La clôture de la session parlementaire est prononcée par le Roi.

Le souverain a le droit de dissoudre l'une des deux ou les deux Assemblées. Dans l'acte de dissolution doit se trouver la convocation des électeurs et celle du nouveau Parlement.

Dans les anciennes constitutions, le Roi pouvait ajourner seulement pour un mois ; dans la nouvelle, le Roi peut prononcer un ajournement d'un an.

Si les Assemblées n'ont pas été convoquées pendant ce laps de temps, elles se réunissent de plein droit un an après la date d'ajournement.

5. — Décrets-lois

Conformément à l'article 46, al. 7, le Roi a le droit, quand les Assemblées législatives sont dissoutes et dans l'intervalle des sessions, de faire des décrets avec puissance de loi. Ces décrets-lois doivent être soumis à la ratification parlementaire à la session suivante.

En conformité avec l'art. 98, al. 7, le monarque peut prendre toute mesure par décrets-lois de la promulgation de la Constitution du 27 février 1938 et jusqu'à la convocation du Parlement.

Ces décrets-lois n'ont pas besoin d'être ratifiés ; ils ont force de loi par eux-mêmes.

Telles sont les fonctions législatives du Roi.

SECTION VI

Les fonctions exécutives du Roi

1. — Le Roi nomme et révoque ses Ministres

Les fonctions exécutives du Roi, en sa qualité de Tête de l'Etat et du pouvoir exécutif, sont les plus nombreuses.

Dans ses attributions entrent tous les actes de gouvernement et de l'administration générale.

Il nomme et révoque ses Ministres. (Art. 46, al. 1.)

2. — Le Roi nommé ou confirme
dans les fonctions publiques

« C'est un pouvoir très considérable et dont il faut faire ressortir l'importance politique et la portée juridique. » (20)

Sur la base de ce droit, le roi, conformément à la loi, nomme ou confirme par décret une catégorie de fonctionnaires ; d'autres nominations sont faites par décision ministérielle ou par de hauts fonctionnaires.

Le Roi ne peut créer une nouvelle fonction sans une loi spéciale.

3. — Le pouvoir réglementaire

Le Roi peut faire le règlement nécessaire pour l'exécution des lois sans pouvoir les modifier ou dispenser qu'il que ce soit de les exécuter.

Presque toujours les lois ont besoin d'éclaircissements dans la pratique. Ces explications sont données au moyen de règlements en conformité avec la loi.

« Cette réglementation, par voie de décrets généraux aboutissant à une sorte de législation dérivée et complémentaire, est en soi un procédé excel-

(20) Esmein, op. cit. page 108.

lent dont, en dehors de notre pays, on reconnaît les avantages. Par là, on débarrasse les lois de détails minutieux et inutiles qui en surchargent d'ailleurs le texte et les rendent confuses. En même temps on remet le soin de fixer les détails nécessaires pour l'exécution de la loi, à l'autorité qui a le plus de compétence et qui est le mieux placée pour opérer cette réglementation, c'est-à-dire à celle qui a la charge de faire exécuter les lois. » (21)

4. — Le Roi est le chef de l'armée

Pour pouvoir remplir sa mission, le pouvoir exécutif a sous ses ordres la force armée. La « tête » de l'armée, c'est le Roi.

« C'est là une règle naturelle et nécessaire, car la disposition et l'emploi de la force armée pour assurer l'ordre et la tranquillité au dedans, la sécurité et la défense au dehors, sont une des attributions essentielles du pouvoir exécutif. » (22)

Le Roi confère les grades militaires en conformité avec la loi ; il est le commandant suprême de l'armée en temps de paix comme en temps de guerre. Il peut cependant céder le commandement à un général.

Le Roi a aussi le droit d'accorder les décorations roumaines.

(21) Esmein, op. cit. page 78.

(22) Esmein, op. cit. page 149.

5. — Le Roi a le droit de battre monnaie

Le Roi d'après l'article 46, al. 13 a le droit de faire frapper la monnaie du pays en conformité avec la loi.

6. — Le Roi accrédite les ambassadeurs
et les ministres plénipotentiaires auprès
des Etats étrangers

D'après la Constitution, le Roi accrédite les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires près des chefs d'Etat étrangers. La Constitution ne parle pas de l'agrément des représentants d'Etats étrangers en Roumanie, parce que, le Roi étant la Tête de l'Etat, il va de soi que c'est lui qui a ce droit.

7. — Droits du Roi pour les traités,
conventions, etc...

La Constitution a réparti les traités en deux catégories : la première comprend les traités politiques et militaires ; la deuxième est formée des conventions commerciales, de navigation, etc.

Les traités politiques et militaires sont négociés, préparés et conclus définitivement par le Roi ; ils n'ont pas besoin d'être ratifiés par le Parlement. En même temps, pour la sécurité du pays, ils peuvent être tenus secrets. La Constitution ne dit rien à ce sujet, mais c'est sous-entendu. Sur ce point, la loi constitutionnelle française est claire :

« Le Président de la République négocie et ra-

tifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. » (23)

Chez nous on a omis cette déclaration.

La 2^e catégorie des traités qui comprend les conventions économiques, de navigation, etc, est négociée et conclue aussi par le Souverain ; mais avant leur mise en application, les traités doivent être ratifiés par le Parlement.

8. — Droits du Roi pour la guerre et la paix

Les Constitutions antérieures ne prévoyaient pas ce droit ; la nouvelle le proclame dans l'art. 45, al. 9 : « Le Roi a le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix. »

Ces dispositions se trouvaient en France ; nous les trouvons dans « les Chartes de 1814 (art. 14) et de 1830 (art. 13) ; les Constitutions du 14 Janvier 1852 (art. 6) et du 21 Mai 1870 (art. 14) ». (24)

D'après la loi constitutionnelle de 1875, art. 9, le Président de la République peut déclarer la guerre à un Etat étranger, avec l'assentiment préalable des deux Assemblées.

La Constitution roumaine a ôté le droit au Parlement de se prononcer sur la guerre et la paix car, par excellence, ces deux événements demandent une

(23) Art. 8, al. 1 de la loi, du cours Esmein, page 182.

(24) Citation d'Esmein, op. cit. page 194.

décision rapide et elle ne peut se trouver que dans la personne du Roi.

En Angleterre, c'est le pouvoir exécutif qui peut déclarer la guerre :

« D'après le droit constitutionnel anglais, la déclaration de guerre est de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Cette règle est en pleine conformité avec la doctrine du régime parlementaire anglais et son application est à peu près similaire à celle que nous avons étudiée pour la compétence du pouvoir exécutif, en matière de conclusion des traités internationaux.

C'est par suite de ce principe que le cabinet Asquith déclara la guerre le 4 août 1914, alors que ce n'est que le lendemain 5 août que cette déclaration fut portée à la connaissance du Parlement » (25).

SECTION VII

Les fonctions judiciaires du Roi

Le droit de grâce

Une fonction importante du Roi en matière de Justice, c'est le droit de grâce.

« La grâce est un acte du Pouvoir exécutif qui fait remise totale ou partielle à un condamné ou lui accorde la commutation, en une autre peine, d'une

(25) Guetznévitch, cours à l'Inst. des Hautes Et. Internat. et centre européen de la Dotation Carnegie, le 13 mai 1932, page 119.

peine légalement et régulièrement prononcée contre lui. » (26)

La grâce a en vue la personne et non le délit ; elle est toujours individuelle.

« La grâce ou la diminution de la peine en matière criminelle est un moyen de tempérer la sévérité de la loi que les tribunaux sont contraints d'appliquer : dura lex, et de corriger les erreurs judiciaires. » (27)

Le Roi peut grâcier n'importe qui, excepté les ministres condamnés. La Constitution ne lui donne pas ce droit, parce qu'alors la responsabilité ministérielle n'existerait plus.

SECTION VIII

Les devoirs du Roi

« C'est une maxime de la Loi que la protection et les devoirs sont réciproques. » (28)

A part les attributions que nous avons vues plus haut, la Constitution prévoit aussi des devoirs pour le monarque.

Par le serment qu'il prête à son avènement au trône, le Roi doit veiller sur la Constitution et les Lois nationales roumaines ; en même temps il doit maintenir les droits de la Nation et l'intégrité du territoire.

(26) Esmein, op. cit. page 134.

(27) Dissesco, op. cit. page 790.

(28) Blackstone, Lois anglaises ; T. I., page 432.

En vertu de l'article 46, al. 3, le Roi ne peut suspendre le cours de la Justice, ni intervenir d'aucune façon dans son administration. Il peut pardonner ou diminuer une peine, mais seulement après que la justice s'est prononcée.

Nous avons vu aussi que le Roi ne peut créer seul une nouvelle fonction ; pour cela il faut une loi spéciale. (Art. 46 ; al. 5.)

Dans un chapitre précédent, nous avons déjà vu que le Roi est obligé de convoquer au moins une fois par an le corps législatif. (Art. 45.)

En vertu de son inviolabilité, il n'est pas responsable des actes publics qu'il a signés ; la responsabilité incombe au ministre qui les a contresignés.

SECTION IX

Sur le Gouvernement et les ministres

Le Roi, chef du pouvoir exécutif, ne l'exerce pas seul, mais avec l'aide des ministres.

Dans l'ancienne Constitution, le chapitre qui traitait des membres du gouvernement était intitulé : « sur les Ministres » ; la nouvelle l'intitule : « sur le Gouvernement et les Ministres ».

Conformément à l'article 65, le gouvernement se compose de ministres et de sous-secrétaires d'Etat.

Les Ministres exercent le pouvoir exécutif au nom du Roi, dans les conditions établies par la Constitution et *sous leur responsabilité*.

Dans l'ancienne, le gouvernement formait le second élément du pouvoir exécutif ; dans la nouvelle, il est le représentant du Roi qui remplit le pouvoir exécutif en son nom et dans les conditions établies par la Constitution.

Les Ministères et sous-secrétariats d'Etat, d'après l'article 66, al. 2, ne peuvent être institués ni supprimés que par une loi.

1. — Conseil des Ministres

« Les Ministres, soit qu'ils décident eux-mêmes une question, soit qu'ils proposent au Président de la République de prendre une décision et la soumettent à sa signature, agissent de deux façons bien distinctes. Tantôt chaque ministre statue ou propose isolément pour son département particulier ; tantôt les ministres agissent en corps, délibérant en commun et arrêtant une décision ou une proposition à la majorité des voix. C'est alors le Conseil des Ministres qui intervient et c'est un organe essentiel du gouvernement parlementaire. » (29)

D'après l'article 66 de la Constitution roumaine les ministres réunis forment le Conseil des ministres qui est présidé par celui qui a été chargé par le Roi de former le gouvernement et qui porte le titre de président du Conseil des Ministres.

Les sous-secrétaires d'Etat ne font pas partie du Conseil des Ministres.

(29) Esmein, *op. cit.* page 221.

En ce qui concerne le Président du Conseil, l'article 44 al. 3 le nomme aussi premier ministre.

Le Conseil des ministres a les attributions suivantes :

a) Conformément à l'art. 32, le conseil des ministres et les ministres remplissent d'une manière effective le pouvoir exécutif qui, par la Constitution, est confié au Roi.

b) C'est le conseil des Ministres qui convoque les Assemblées législatives, qui décide quand le Roi est dans l'impossibilité de continuer à régner et que le prince héritier est mineur. (Art. 41.)

c) Le Conseil des Ministres exécute le pouvoir constitutionnel du Roi du moment de la mort de celui-ci jusqu'à la prestation de serment de son successeur. (Art. 38.)

d) A part ces cas, le Conseil des Ministres s'occupe de toutes les questions concernant la politique générale du pays.

A part les décisions prises par lui sur les points B et C, les autres points doivent avoir l'approbation du Roi.

Le Conseil des Ministres se réunit à la demande du Président du Conseil ou éventuellement à la demande d'un ministre.

2. — Les Ministres

Les Ministres sont les personnes chargées par le Roi de diriger les services publics dépendant du

pouvoir exécutif. Ils sont placés sous l'autorité du Roi et travaillent sous leur propre responsabilité. Les ministres sont nommés et révoqués par le Roi. (Art. 46.)

L'ancienne Constitution n'exigeait aucune condition. La nouvelle, par l'article 67, prévoit que, pour être ministre il faut être roumain depuis au moins trois générations. Une exception est admise toutefois pour ceux qui ont été ministres avant la promulgation de la Constitution.

Cette disposition a été inscrite dans la nouvelle Constitution pour éviter qu'arrivent au gouvernement du pays des personnes qui ne sont pas encore pénétrées de véritables sentiments roumains.

« En Angleterre, le Hongrois Tribitch a réussi non seulement à se faire admettre comme citoyen anglais, mais encore, sous le nom de Lincoln, à se faire élire un an après sa naturalisation à la Chambre des Communes. De son propre aveu il a pu ainsi mieux jouer son rôle d'espion au profit des empires du centre. » (30)

Dans la nouvelle Constitution est conservée l'ancienne disposition par laquelle les membres de la Famille Royale ne peuvent être ministres. (art. 68.)

Pour les ministres de la Justice libérés de leur charge l'article 70, al. 6 crée une incompatibilité : ils ne peuvent exercer la profession d'avocat qu'a-

(30) Barthélemy, op. cit. page 311.

près une année écoulée et cela pour dissiper tout soupçon de pression qu'ils pourraient exercer sur les magistrats.

Toujours dans cet ordre d'idées : les ministres sortis de leur charge ne peuvent, pendant trois ans au minimum, faire partie de Conseils d'administration de Sociétés avec lesquelles ils avaient conclu des contrats. (Art. 70 al. 7.)

SECTION X

Responsabilité ministérielle

1. — Responsabilité politique

Dans les Constitutions antérieures la responsabilité politique existait aussi bien envers le Roi qu'envers le Parlement.

Dans la Constitution de 1938, les Ministres ont la responsabilité politique seulement envers le Roi (art. 65, al. 3). Par ce système ils peuvent travailler avec indépendance n'étant plus tenus de rendre compte de leur politique au Parlement.

« Le pouvoir exécutif exercé par le Chef de l'Etat avec les ministres librement choisis par lui, sans dépendre d'aucune indication parlementaire, a pour mission de gouverner avec le droit, l'obligation et la responsabilité de maintenir l'existence et l'honneur de la Nation, d'assurer l'ordre et la tranquillité publics, de respecter et de faire respecter

les lois, de veiller à tout ce qui est indispensable à la conservation et au fonctionnement de l'Etat. » (31).

En ce qui concerne la suppression de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement, M. Le Fur nous dit :

« Il semble indispensable également de supprimer la responsabilité politique des ministres, du moins la responsabilité solidaire et sans aucune limitation, telle qu'elle fonctionne en général dans le régime parlementaire au sens strict du mot ; le maintien au pouvoir des ministres, sans le contre-seing desquels le chef de l'Etat ne peut rien faire, est alors laissé à l'entière discrétion des chambres, qui peuvent à tout moment faire tomber ceux qui leur déplaisent. Si de plus les ministres sont pris parmi les membres des Chambres, ce qui est aussi, avec leur droit de prendre part aux discussions, une des caractéristiques du régime parlementaire, l'instabilité ministérielle est portée à son comble. Dans un peuple dont les nationaux sont intelligents et ont la parole facile, un grand nombre de membres du Parlement se croient capables de faire des ministres ; ils ont d'autant plus de chances de l'être que ceux-ci tombent plus souvent, de sorte que le ministère est toujours à la merci d'une coalition de brouillons ou d'ambitieux. » (32)

(31) Salazar, op. cit. page 98.

(32) Louis le Fur: Les grands problèmes du droit, p. 579.

En Italie, à la suite d'une loi du 24 Décembre 1925, on a introduit en ce qui concerne la responsabilité politique du premier ministre et des ministres, les dispositions suivantes :

« Le Chef du Gouvernement, premier ministre, secrétaire d'Etat, est nommé et révoqué par le roi, et il est responsable envers le Roi de la direction politique générale du gouvernement. Le décret de nomination du chef du gouvernement, premier ministre, est contre-signé par lui, celui de sa révocation par son successeur.

Les Ministres, secrétaires d'Etat, sont nommés et révoqués par le roi sur la proposition du chef du gouvernement, Premier ministre. Ils sont responsables envers le roi et envers le chef du gouvernement de tous les actes et de toutes les mesures de leurs ministères. » (33)

Comme on peut le voir, la responsabilité politique des ministres est autant envers le roi qu'envers le premier ministre. Celui-ci n'est responsable qu'envers le souverain.

En Portugal, les ministres ne sont responsables qu'envers le président du Conseil et celui-ci seul est responsable de la politique générale du gouvernement envers le Président de la République. (34)

« Dans le système de la nouvelle Constitution

(33) B. M. Guetziévitch, op. cit. p. 372, (art. 1 et 2 de la loi).

(34) Art. 108 de la Constitution ; voir Guetziévitch, op. cit. p. 488.

le Roi a les mains libres pour appliquer la sanction politique aux ministres coupables ou incapables, non pas comme sous le régime parlementaire où le Roi ne pouvait congédier un ministre si celui-ci était soutenu par le Parlement ou couvert par le premier ministre. » (35)

Les ministres ont toutefois des obligations envers le parlement car, conformément à l'art. 55, chaque Assemblée a le droit de poser des questions aux ministres, auxquelles ils doivent répondre dans des termes prévus par le règlement.

Le Parlement ne peut leur infliger un vote de blâme ; mais, en leur refusant constamment sa confiance, il les obligera à démissionner.

2. — Responsabilité pénale

La responsabilité pénale des ministres est prévue par l'article 70 :

« Le Roi et tous les membres des Assemblées peuvent demander des poursuites contre les ministres et leur envoi devant la Haute Cour de Cassation et de Justice qui seule, toutes chambres réunies, a le droit de les juger.

La mise en accusation des ministres par le corps législatif se décidera par une majorité des deux tiers des membres présents.

L'instruction sera faite par une commission de

(35) P. Strihan, revue de droit public, p. 564, n° 3, 1938, Bucarest.

la Haute Cour de Cassation composée de cinq membres tirés au sort en chambres réunies. Cette commission a aussi le pouvoir de qualifier les faits et d'en décider la poursuite.

L'accusation devant la Haute Cour sera soutenue par le Ministère public.

La loi des responsabilités ministérielles détermine les cas de responsabilité et les sanctions applicables aux ministres, »

La constitution a confié à la Cour de Cassation la responsabilité pénale des ministres pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ; pour ceux qu'ils commettraient en dehors de l'exercice de leurs fonctions, ils sont jugés, conformément à l'art. 70, al. 1, par la juridiction ordinaire.

3. — *La responsabilité civile*

« En tant que Ministre, sa responsabilité civile peut être mise en jeu. Cette responsabilité suppose que le Ministre, dans ses rapports avec les particuliers, ou avec l'Etat, a commis un acte illicite ou illégal. Il se trouve alors dans l'obligation de réparer le préjudice causé. » (36)

La Nouvelle Constitution par l'article 70, al. 1 prévoit :

« En ce qui concerne l'exercice de l'action civile de la partie lésée et en ce qui concerne les cri-

(36) Haikal, le président du conseil, p. 98, Paris 1937.

mes et les délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, ils sont soumis aux règles du droit commun. »

En vertu de ce texte, l'action civile d'une partie lésée ainsi que les crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, sont soumis aux règles du droit commun.

L'article 71 prévoit que : « toute partie lésée
« dans ses droits par un décret ou une disposition
« signée par un ministre et violant un texte précis
« de la Constitution ou des lois en vigueur peut
« demander à l'Etat des dommages-intérêts pour le
« préjudice causé, conformément au droit com-
« mun. »

Dans l'ancienne Constitution, on prévoyait également cette clause, mais l'Etat, avec l'approbation préalable du parlement, pouvait appeler le ministre coupable à répondre des dommages causés. (37)

Dans la nouvelle Constitution, on a supprimé cette disposition et « l'on peut soutenir que par cette suppression, l'Etat pourra demander des dommages-intérêts au ministre coupable sans avoir besoin de l'autorisation du corps législatif. » (38)

La loi de la responsabilité ministérielle déterminera les cas de responsabilités et leurs peines.

*
**

Tels sont sommairement les droits du Roi et

(37) Art. 99 al. 2 et 3 const. 1923, voir Guetzévitch,

(38) Radulesco, op. cit. p. 70.
pp. 512.

du pouvoir exécutif dans le cadre de la nouvelle Constitution.

« La Constitution de 1938, dans le but d'assurer à l'Etat une conduite unitaire, établit une concentration des pouvoirs politiques dans la personne du Roi. » (39)

Le Roi, en vertu de la Constitution de 1938, est la Tête de l'Etat :

« Il a l'exercice de l'action gouvernementale et administrative, de manière directe, il nomme et révoque les ministres qui sont responsables, du point de vue politique, envers lui ; il est le gardien de l'unité nationale, de l'intégrité de l'Etat et de tous les intérêts du pays, à tout moment. » (40)

Les pouvoirs du Roi, consacrés par la nouvelle Constitution, ressemblent aux pouvoirs du président des Etats-Unis.

« Le Président des Etats-Unis est réellement le chef de l'Etat ; il choisit ses ministres, comme il lui plaît, il les renvoie quand il veut ; il les considère comme les instruments de la politique que lui seul détermine ; il leur impose cette politique, en cas de résistance, il les brise. » (41)

En un mot, la Constitution de 1938 se présente avec un exécutif puissant, nécessaire à la défense de l'Etat, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

(39) Gruia « De la Royauté active, à la royauté dirigeante » Curentul 21.III.1939.

(40) P. Negulesco, Revue de dr. public, p. 404, Bucarest. 1938.

(41) Barthélemy : Gouvernement de France, p. 88.

CHAPITRE VI

LE POUVOIR LÉGISLATIF

En conformité avec l'article 31, le pouvoir législatif est exercé par le Roi et par la Représentation Nationale, divisée en deux Assemblées : le Sénat et la Chambre des députés. (1)

Il résulte de ce texte que le pouvoir législatif appartient à deux organes : le Roi et les Assemblées.

Dans les chapitres antérieurs, nous avons vu quels sont les droits de la Tête de l'Etat par rapport aux pouvoirs législatifs. Dans les sections qui suivent, nous nous occuperons des Assemblées nationales, c'est-à-dire le Sénat et la Chambre des Députés.

(1) Cet article contient une erreur matérielle, étant rédigé dans la Constitution comme suit : « Le pouvoir législatif est exercé par le Roi par la représentation nationale, etc. ». M. le Prof. Gruia, dans « Curentul du 25 mars 1938, dit que cette rédaction comprend une inadvertance ou gagne un sens relatif par rapport à certains textes constitutionnels : a) du point de vue de l'origine du texte il y a entente préalable entre le Roi et le peuple, précisée ensuite dans la Constitution. b) au point de vue du recrutement des membres : à part les sénateurs nommés par le Roi, les autres membres du Parlement sont élus par le corps électoral entier. c) au point de vue des compétences : les mêmes principes qu'en 1923. La Constitution de 1938 met l'accent sur les attributions du Roi comme organe du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif.

PREMIÈRE SECTION

Composition de la Chambre des Députés

L'article 61 de la Constitution détermine comme suit la composition de la Chambre :

« L'assemblée des députés se compose de députés élus par les citoyens roumains âgés de trente ans accomplis et ayant la pratique effective d'une occupation entrant dans l'une des trois catégories suivantes :

« 1) Agriculture et travaux manuels.

« 2) Commerce et industrie.

« 3) Occupations intellectuelles. »

Comme nous le voyons cet article apporte une innovation importante dans la composition de la Chambre des Députés.

L'ancienne Chambre était recrutée par le critérium du suffrage universel (art. 64). Aujourd'hui, par l'article 61, la Chambre est une représentation nationale des « travaux producteurs » et pas du tout un succès électoral.

Les citoyens ne peuvent plus participer au gouvernement du pays s'ils ne prouvent pas la pratique effective de l'un des travaux producteurs prévus dans les trois catégories de l'article 61. A l'occasion de la promulgation, au Palais, de la Constitution, S. M. le Roi a très bien défini le nouveau régime.

« Celui qui travaille et produit pourra parler

au sujet des affaires publiques ; voilà la nouvelle voie qui s'est ouverte par cette Constitution. »

Elle a complètement changé la forme de l'Etat. En ce qui concerne ces réformes, M. le Professeur Negulescu dit, dans ses études sur la Constitution :

« La Constitution de 1938 modifie la forme de l'Etat. A l'Etat politique, elle donne un caractère d'Etat professionnel, c'est-à-dire une forme d'Etat où le corps électoral, appelé à désigner tout ou partie des organes législatifs, n'est constitué que par des citoyens qui exercent effectivement leur profession respective. » (2)

En un mot, « notre système légal constitutionnel prévoit le vote et la représentation des professionnels et non pas des professions organisées en corporations.

Certes, notre loi fondamentale n'exclut pas l'idée des professions organisées ; mais elle ne la présente pas d'une manière nécessaire et obligatoire. La loi constitutionnelle roumaine a exclu la catégorie des non-professionnels ; ou, pour mieux dire, elle a exclu ceux qui n'ont pas la pratique d'une occupation déterminée des législateurs constituants et des listes électorales. Ils n'ont pas le droit de vote, ni de représentation, ni d'être élus ! Ce principe constitue la base morale du système constitutionnel roumain. » (3)

(2) De la Revue de droit public n° 3, page 408, 1938. Bucaresti.

(3) Gruia : Particularités corporatives roumaines « Curentul », 16 mars, 1938.

1. — Eligibilité parlementaire

L'Article 62 dit : « Pour être éligible dans la Chambre des députés, il faut :

« a) être citoyen roumain ;

« b) avoir les droits civils et politiques et pratiquer effectivement une occupation, respective de l'une des trois catégories indiquées dans l'article précédent par lesquelles l'électeur doit être représenté ;

« c) avoir trente ans accomplis ;

« d) être domicilié en Roumanie.

« L'incapacité, la déchéance temporaire ou définitive et l'incompatibilité s'établissent par la loi électorale. »

Les innovations apportées par cet article en comparaison avec les Constitutions antérieures sont les suivantes :

a) l'obligation de pratiquer effectivement un métier, une occupation ; il n'est pas suffisant d'avoir seulement l'exercice des droits civils et politiques comme autrefois (art. 65, al. b) ;

b) il faut avoir 30 ans ; autrefois on pouvait avoir 25 ans (art. 66, al. c). (4)

On a élevé la limite d'âge parce que l'on demande plus d'expérience aux représentants de la Nation. A 25 ans, personne ne peut avoir la prétention d'être un connaisseur des choses publiques.

(4) En Bulgarie et en Albanie, c'est le même âge. Voir Guetzévitch, op. cit.

La durée du mandat de député n'est plus, comme par le passé, de 4 ans ; conformément à l'art. 61, dernier alinéa, elle est maintenant de 6 ans.

2. — Des Electeurs

Pour être électeur, la Constitution, par l'art. 61 exige les normes suivantes :

1. Etre roumain.
2. Pratiquer effectivement un métier qui rentre dans l'une des catégories suivantes :
 - a) Agriculture et travaux manuels ;
 - b) Commerce et industrie ;
 - c) Occupations intellectuelles.

La Constitution a donné les mêmes droits aux femmes.

d) Il faut avoir 30 ans ; les anciennes Constitutions demandaient seulement 21 ans. Par cette élévation de la limite d'âge, on cherche à assurer aux électeurs la maturité nécessaire à l'exercice des droits politiques.

« Toutes les législations électorales fixent une majorité politique, gage de la maturité d'esprit. »
(5).

L'augmentation ou la diminution de l'âge politique dépend de la manière dont sont comprises les libertés politiques :

« L'abaissement de l'âge électoral varie en fonction du développement démocratique : plus fort

(5) Barthélemy, op. cit. page 315.

est le mouvement démocratique, plus basse est la majorité politique.

« Les jeunes gens passent en effet pour plus accessibles aux idées nouvelles et pour moins conservateurs que les électeurs d'âge mûr. » (6)

A 21 ans, l'expérience politique manque entièrement.

Ou, comme le disait Batbie en 1874 : « A 21 ans, on vote, non pas avec la clarté du cœur, mais avec le trouble des passions et l'obscurité de l'inexpérience. » (7)

3. — Sur les élections

La vieille Constitution, par les articles 64 et 65, prévoyait que les élections se fissent par le vote universel, égal, direct, obligatoire et secret sur la base de la représentation des minorités.

L'élection des députés avait lieu par circonscriptions électorales, lesquelles ne pouvaient dépasser un département.

La nouvelle constitution, par l'article 61, ordonne que les élections soient faites au vote secret et obligatoire, exprimé par scrutin uninominal.

Les élections ont lieu dans les circonscriptions qui assurent la représentation du genre d'occupation des électeurs.

En vertu de ce texte, le suffrage universel est remplacé par le suffrage professionnel, qui n'est

(6) Barthélemy, *op. cit.* page 315.

(7) Citation empruntée à Barthélemy ; *op. cit.* p. 316.

plus égal et qui peut être exprimé par le vote plural ou multiple, car « la souveraineté nationale n'implique pas forcément le suffrage universel » (8) et direct.

« C'est pourquoi la Constituante ne songera pas à établir pour l'élection des députés le suffrage universel et direct ; elle établira un suffrage censitaire et à deux degrés. » (9)

La Constitution a interdit le scrutin de liste, le remplaçant par le scrutin uninominal. Cette disposition permet aux électeurs de mieux connaître leurs élus, car ils n'auront à choisir qu'un seul candidat.

Les élections ont lieu dans les circonscriptions dans lesquelles la représentation du genre de travail des électeurs est assurée (art. 61, ali. penultième) puisque les députés sont élus par des groupements professionnels.

« Ceux-ci cependant, quoique élus par ces-dits
« groupes professionnels, ne laissent pas que de re-
« présenter la Nation. Ces membres des Assemblées
« législatives — dit l'article 48 — représentent la
« Nation. Ce qui veut dire que, en leur qualité de
« représentants de certains groupes sociaux, les dé-
« putés ont le devoir d'aider à la promotion des in-
« térêts de ceux-ci seulement dans la mesure où ils
« ne s'opposent pas aux intérêts du « Tout » dont

(8) Gidel, cours de doctorat 1938-1939 ; page 86.

(9) Gidel, cours de doctorat, 1938-39 ; page 87.

« ils font partie, donc dans la mesure dans laquelle
« ils ne s'opposent pas aux intérêts de la Na-
« tion. » (10)

Toutes ces normes, inscrites dans la Constitution, seront précisées dans une loi électorale qui, en conformité avec l'article 99, aura un caractère constitutionnel et ne pourra être modifiée que par une majorité des deux tiers.

Cette loi électorale déterminera les circonscriptions électorales, les conditions demandées pour les électeurs hommes et femmes. En même temps on décidera des cas de déchéance, d'incapacité, d'incompatibilité ainsi que de la procédure du vote.

La loi électorale décidera aussi du nombre des députés.

SECTION II

Le Sénat

L'article 63 prévoit ce qui suit :

« Le Sénat se compose de Sénateurs nommés par
« le Roi, de Sénateurs de droit et de Sénateurs élus
« par le vote obligatoire, secret et exprimé par le
« scrutin uninominal des membres des Corps cons-
« titués de l'Etat, en nombre et condition, pour les
« électeurs et les éligibles, hommes et femmes, qui
« seront établis par la loi électorale.

(10) C. Rudescu. Pouvoir Lég. de 1938, dans la Revue de dr. pub. n° 3, p. 583.

« La proportion des Sénateurs nommés et des Sénateurs élus sera de la moitié. »

D'après l'ancienne Constitution, les Sénateurs étaient de deux genres : les Sénateurs élus par les citoyens ayant accompli 40 ans, au vote universel, obligatoire, égal, direct et secret. A cette catégorie s'ajoutaient les sénateurs élus par les Chambres professionnelles (Industrie et Commerce, Chambre du travail et Chambre d'agriculture), les élus des Universités et ceux des Conseils des départements et des communes. (Articles 70 et 72.)

La deuxième catégorie était formée par les Sénateurs de droit. (11)

La nouvelle Constitution a créé trois catégories de Sénateurs :

1. Les Sénateurs nommés par le Roi, qui sont dans une proportion de la moitié des élus (art. 63. al. 2). En ce qui concerne leur nombre, la Constitution ne prévoit rien ; l'appréciation de S. M. le Roi en décide.

2. Les Sénateurs de droit sont les suivants :

a) L'héritier du Trône, à l'âge de 18 ans accomplis ;

b) Tous les princes majeurs de la Famille Royale ;

c) Le Patriarche et les Métropolitains du Pays ;

d) Les évêques des diocèses des églises orthodoxes roumaine et gréco-catholique ;

(11) Voir art. 72 et 73 de la Const. de 1923.

e) Les chefs des confessions reconnues par l'Etat, un de chaque confession, parce qu'ils sont élus conformément aux lois du pays et représentent plus de 200.000 fidèles ;

f) Les Sénateurs de droit, reconnus jusqu'à la promulgation de la présente Constitution.

Le mandat des Sénateurs de droit, spécifié dans le paragraphe *a-e* inclusivement, cesse en même temps que la qualité ou la dignité en vertu desquelles ils le détenaient. (Art. 64.)

3. Les Sénateurs élus, en vertu de la Nouvelle Constitution, sont désignés par « les membres des Corps constitués dans l'Etat ». Il n'est plus parlé comme autrefois de l'âge politique ; la simple qualité de membre « d'un Corps constitué dans l'Etat », donne droit au vote.

Le vote est obligatoire, secret et exprimé par scrutin uninominal comme à la Chambre des Députés.

La Constitution a laissé à la loi électorale le soin de préciser ces notions de Corps constitués dans l'Etat.

« Il est probable qu'ils seront élus par les membres des Conseils départementaux, communaux, des institutions culturelles : Académie Roumaine, Universités, Ecoles supérieures, par les membres des organisations professionnelles, la Chambre des agriculteurs, du Commerce et de l'Industrie, du

Travail, peut-être par la magistrature, le barreau, etc. » (12)

Les mandats des Sénateurs nommés et élus ont une durée de 9 ans. (Art. 64, al. 9.)

Les mandats des Sénateurs élus sont renouvelés de 3 en 3 ans à partir de la date à laquelle ils ont prêté le serment prévu par l'article 48 de la Constitution, dans la proportion d'un tiers.

Le dernier tiers, non sorti au sort pour le renouvellement, garde son mandat jusqu'à l'expiration des 9 ans.

Les mandats tirés au sort doivent se soumettre à de nouvelles élections conformes aux lois électorales. (Art. 64.)

SECTION III

Fonctionnement du Parlement

1. — Validation des élections

La nouvelle Constitution a apporté une innovation en ce qui concerne la validation des élections et la vérification des titres parlementaires : celles-ci, par l'article 50, appartiennent à la Haute Cour de Cassation et de Justice, avant la date fixée pour la réunion des Assemblées.

L'ancienne Constitution avait prescrit, par l'art. 40, que chaque Assemblée pouvait vérifier les

(12) Radulesco, op. cit. page 47.

mandats et les contestations concernant ses membres.

« A l'avenir, cette opération sera donc faite dans des conditions de parfaite objectivité. On sait que jusqu'à présent la validation et la vérification des titres étaient plutôt un jeu politique qu'une opération de contrôle objectif. » (13)

2. — Prestation du serment

Conformément à l'article 48, « les membres des Assemblées législatives représentent la Nation et n'exerceront leur mandat qu'après avoir prêté le serment légal ».

Cette obligation n'était pas prévue par l'ancienne Constitution.

3. — Procédure parlementaire

Après que les Assemblées ont été constituées, elles travaillent séparément, excepté dans les cas prévus par la Constitution pour leur réunion. (Art. 58.)

Chaque Assemblée décide, d'après son règlement, de sa manière de fonctionner. (Art. 49.)

Chaque Assemblée exerce sa police intérieure par son Président. (Art. 59.)

La diurne des députés et des sénateurs est établie par la loi. (Art. 60.)

(13) Cornélius Rudescu, r. de droit public n°3-4-1938, Bucarest. page 385.

La mission du Corps législatif est de faire les lois.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que les députés ont l'initiative seulement pour les lois d'un caractère général. Toute décision est prise à la majorité absolue des votes, excepté les cas qui sont spécifiés autrement par la Constitution.

Dans le cas de parité des votes, la proposition en délibéré est repoussée.

Les Assemblées tiennent séance avec la moitié plus un du nombre des membres inscrits à l'appel nominal. (Art. 54.)

Dans le chapitre précédent, nous avons vu quels sont les droits du Parlement en ce qui concerne les élections du Roi, des Régents, de révision de la Constitution et des questions adressées aux Ministres.

La Constitution a laissé aux soins du règlement aussi bien le mode de vote sur les articles des lois, que sur les dispositions des séances publiques.

SECTION IV

Immunité parlementaire

1. — Irresponsabilité parlementaire

« Parmi les privilèges tendant à assurer aux membres du Parlement la pleine liberté dans l'exercice de leurs fonctions, l'irresponsabilité est sûrement le plus caractéristique, celui qui porte l'at-

teinte la plus vive à la règle de l'égalité des citoyens. » (14)

Pour pouvoir remplir mieux leur rôle, les parlementaires jouissent, par l'article 56, d'une pleine garantie pour les idées qu'ils expriment dans le Parlement :

« Aucun des membres des deux Assemblées ne peut être poursuivi pour les opinions et les votes qu'il émet dans le cours de l'exercice de son mandat. »

2. — Inviolabilité parlementaire

« L'inviolabilité parlementaire est une immunité dont l'objet est de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives du Gouvernement ou des particuliers motivées par des infractions étrangères à sa fonction ou qui seraient inspirées par les passions politiques. » (15)

L'inviolabilité parlementaire est prévue par l'article 57 de la Constitution :

« Aucun membre de l'une ou l'autre Assemblée ne peut, pendant les sessions, être poursuivi ou arrêté pour des fautes pénales, excepté avec l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, à moins d'un cas de flagrant délit.

« La détention ou les poursuites contre un membre des Assemblées, sont suspendues pendant toute la session si l'Assemblée l'ordonne. »

(14) Barthélémy, op. cit. 565.

(15) Barthélémy, op. cit. page 569.

De cet article, il ressort que les députés jouissent, pendant les sessions parlementaires, d'une véritable liberté ; ils ne peuvent être empêchés de prendre part aux débats.

Pendant les sessions, à part le cas de flagrant délit, les Sénateurs, non plus, ne peuvent être poursuivis ou arrêtés pour des fautes pénales, sinon avec l'approbation de leur Assemblée.

S'ils ont été arrêtés avant l'ouverture de la session des Corps législatifs, ils ne peuvent être libérés que si leur Assemblée le demande.

SECTION V

Incompatibilité parlementaire

En ce qui concerne l'incompatibilité parlementaire, la Constitution a décidé que : « Personne ne peut être membre à la fois de l'une et de l'autre Assemblée. » (Art. 51.)

Si un représentant est nommé par le Pouvoir exécutif à une fonction salariée, il perd son mandat (art. 52). Conformément à l'article 53, une disposition a été introduite par laquelle les membres des Assemblées ne peuvent défendre les intérêts des particuliers contre l'Etat. Ils ne peuvent pas, non plus, faire partie du conseil d'administration d'entreprises qui ont des contrats avec l'Etat, les départements ou les communes.

SECTION VI

Le Conseil législatif

A propos du pouvoir législatif, nous voulons dire quelques mots au sujet du Conseil Législatif, organe technique qui aide à l'élaboration des lois.

Dans la Constitution de 1923, la réglementation du Conseil législatif se trouvait dans l'art. 76 qui faisait partie du chapitre concernant le pouvoir législatif.

Dans la nouvelle Constitution, le Conseil législatif est réglementé par un chapitre séparé :

« Le Conseil législatif fonctionne sur la base
« de sa loi organique.

« La consultation du Conseil législatif est obligatoire pour tous les projets de loi, aussi bien
« avant qu'après leurs amendements dans les commissions, excepté celles qui concernent les crédits budgétaires. » (Art. 72.)

Si le Conseil législatif ne donne pas son avis dans les délais fixés par sa loi organique, le Corps législatif peut procéder à la discussion du projet de loi sans attendre cet avis.

En comparaison de l'ancienne, la nouvelle Constitution a augmenté les attributions du Conseil.

Aujourd'hui le Parlement est obligé de demander l'avis du Conseil Législatif, même pour les amendements apportés à la loi. (Art. 72, al. 2.)

« Le Conseil législatif a cependant un rôle important quand on légifère par décrets-lois. » (16)

*
**

Tels sont en ligne générale les nouveaux principes qui se trouvent à la base du pouvoir législatif.

La Constitution, par les réformes qu'elle a apportées, a mis en lumière le rôle du travail comme le seul critérium pour la sélection de ceux qui se préoccupent des besoins publics.

Les nouvelles modifications ne se réfèrent pas tant aux droits du Parlement qu'à sa composition.

« Le corps électoral, comme expression de la Nation, a cessé d'être une masse amorphe, privée de la conscience de ses intérêts vitaux. Par l'organisation qu'elle va recevoir, elle deviendra un organisme vivant, en liaison continuelle avec les mobiles naturels de la vie sociale. Mais ceux qui militent pour ces mobiles ne sont pas groupés dans des camps adverses : ils sont unis de telle manière que la lutte pour le succès de leurs intérêts se développe sous le signe commun des intérêts nationaux. » (17)

Par la nouvelle réforme, les membres du Corps législatif seront mieux sélectionnés et seront conscients de l'importance de leur mission. M. Le Fur, en ce qui concerne l'abandon du suffrage universel comme source unique du pouvoir, écrivait en 1914 :

(16) Radulescu, op. cit. page 50.

(17) Rudescu, r. de dr. public n° 3-4, Bucarest 1938, p. 597.

« Au contraire, dans les pays où le suffrage universel n'est pas la source unique du pouvoir et où il existe encore des gouvernements effectifs, dans certaines monarchies constitutionnelles par exemple — celles qui ne mettent pas leur point d'honneur à copier les démocraties — comme en Allemagne, en Belgique, au Japon et en Angleterre jusqu'à ces dernières années du moins, les députés ramenés à leur vraie mission de contrôle, ne peuvent profiter de leur toute-puissance et de leur irresponsabilité pour tourner au profit de leur parti toutes les forces vives de l'Etat. » (18)

(18) Louis le Fur : L'équivoque démocratique, p. 67.

CHAPITRE VII

LE POUVOIR JUDICIAIRE

PREMIÈRE SECTION

Le rôle du pouvoir judiciaire

Les pouvoirs de l'Etat émanant de la nation roumaine selon les principes établis par la Constitution.

Le 3^e pouvoir de l'Etat, conformément à l'art. 33 est le pouvoir judiciaire. Le rôle de ce pouvoir est de distribuer la justice, de rendre justice en conformité avec la loi. La première des conditions d'un Etat indépendant est d'avoir pleinement ce droit.

L'immixtion d'un autre Etat dans la justice d'une Nation porte atteinte à la souveraineté de celle-ci. (19)

Le pouvoir judiciaire, dans le passé de notre pays, était exercé par le Prince et par les Divans (conseils de boyards) qui l'entouraient.

Par la Convention de Paris, 19 Août 1858, le droit de rendre justice fut confié, conformément à

(19) Autrefois, sous le régime des Capitulations, les Consuls jugeaient leurs nationaux.

l'art. 7, au pouvoir judiciaire. Il était exercé par des magistrats au nom de l'Hospodar (prince). (20)

Les deux anciennes Constitutions prévoyaient les mêmes principes qu'actuellement, c'est-à-dire que la justice soit exercée par ses propres organes. Les arrêts sont prononcés au nom de la Loi et exécutés au nom du Roi.

« La Justice résoud les malentendus entre particuliers ou entre ces derniers et les autorités publiques ; elle donne la possibilité de rétablir la légalité, de faire valoir et de défendre le Droit.

« Sans elle, les normes du droit demeureraient des principes abstraits, des formules parfois belles, des textes froids : ce qui leur donne la vie, c'est l'organisation de la Justice. » (21)

Le rôle du juge est très grand ; dans ses mains se trouvent la vie et les biens des individus.

« Le principe contenu dans la formule :

« *Justitia regnorum fundamentum* » (La Justice est la base des États) est la plus grande vérité qu'on ne doit pas un instant perdre de vue, surtout par les chefs des États. » (22)

Les décisions de ce pouvoir sont prononcées au nom de la Loi et non pas au nom du Souverain. Son indépendance à l'égard des autres pouvoirs ressort clairement de ce principe. Pour être en état de réparer les injustices humaines, la Justice doit être

(20) N. Blaremborg, op. cit. page 175.

(21) A. Radulescu, op. cit. page 75.

(22) A. Radulescu op. cit. page 76.

forte et autonome. L'immixtion des autres pouvoirs signifierait un empiètement sur la justice. Ses décisions sont exécutées au nom du Roi, puisque tout ce qui doit être exécuté appartient au pouvoir exécutif.

Le pouvoir judiciaire collabore à son tour avec les autres pouvoirs.

Le pouvoir législatif organise son mode de fonctionnement et toutes les lois qu'il applique ; à son tour le pouvoir judiciaire contrôle la constitutionnalité des lois. Il collabore avec le pouvoir exécutif pour le maintien de l'ordre et la défense de l'Etat, par l'intermédiaire du ministère public dont le chef est le Ministre de la Justice. De plus les nominations et les avancements sont faits par le pouvoir exécutif conformément aux lois en vigueur.

« Il est ainsi pleinement prouvé qu'il ne peut être question de séparation entre ces trois pouvoirs ni de leur indépendance absolue, car en réalité il existe entre eux des liens puissants et la Souveraineté est exercée par leur collaboration sans qu'il en puisse résulter la négation de principe de la séparation des pouvoirs. » (23)

En ce qui concerne la liberté d'action des juges et l'indépendance de la magistrature, M. Le Fur écrit :

« Enfin, s'il est nécessaire d'assurer une certaine indépendance du pouvoir exécutif à l'égard

(23) A. Radulesco, op. cit. page 75.

des Chambres, corps de contrôle et non de décision partout ailleurs qu'en matière législative, l'indépendance du pouvoir judiciaire est tout aussi indispensable. L'expérience a prouvé qu'elle ne pouvait exister avec un garde des sceaux à la merci d'un vote de la Chambre, ayant à sa discrétion les magistrats autres que ceux des cours souveraines grâce à l'avancement qui dépend de lui ; parfois même, en France, il est amené à prendre part aux décisions les plus graves, au risque de se trouver à la fois juge et partie, quand il préside le tribunal des Conflits par exemple. Ce n'est pas seulement la nomination des magistrats qui doit être entourée de règles strictes, concours ou exercice d'autres fonctions juridiques pendant un certain temps, comme elle l'est déjà en France, mais aussi leur avancement : il ne doit s'effectuer que sur la proposition ou l'avis conforme d'un conseil supérieur de la magistrature composé de membres élus par les Cours et tribunaux ; il faut espérer qu'ainsi l'on ne verra plus d'avancement récompensant des services politiques ou refusé au contraire pour cause d'honnêteté professionnelle. » (24)

SECTION II

Organisation du pouvoir judiciaire

« Un des problèmes de droit public des plus

(24) Louis le Fur : Les grands problèmes du droit, p. 580.

difficiles et des plus vivement discutés est celui qui concerne l'organisation judiciaire. Qui dit organisation judiciaire dit ordre social. » (25)

La Nouvelle Constitution organise le pouvoir judiciaire en 6 articles. En vertu de l'article 73, « aucune juridiction ne peut être créée, sinon par une loi. Les commissions et tribunaux extraordinaires sous aucune dénomination ne peuvent être créés en vue de juger certaines personnes. Le jury disparaît. »

Ce texte a donc pour but d'empêcher la création d'aucun tribunal spécial pour juger telle ou telle personne.

En même temps ce texte nous apporte une innovation : la suppression du jury. Toutes les questions jugées par cette institution en matière criminelle, de presse ou politique ont passé aux instances criminelles ordinaires.

Conformément à l'art. 77, la justice militaire sera organisée par la loi et l'article 74 ne prévoit pour tout l'Etat roumain qu'une seule Cour de Cassation.

La nouvelle Constitution n'a pas réglementé l'organisation des instances ; elle l'a laissée, comme nous l'avons vu, aux soins de la législature ordinaire.

(25) Dissesco : Droit constitutionnel. Bucarest. page 676.

SECTION III

Les magistrats et leur inamovibilité

« La fonction de juger est essentiellement confiée à ces fonctionnaires que le langage courant appelle les juges et dont l'ensemble forme « la magistrature ». » (26)

La Constitution ne dit rien sur le mode de recrutement, de traitement, ou d'avancement des magistrats. On a laissé ces questions aux soins des lois ordinaires.

La Constitution dans l'art. 76 ne parle que de l'inamovibilité.

« Les juges sont inamovibles. L'inamovibilité « sera réglementée par une loi spéciale qui interviendra au plus tard 6 mois après la promulgation de la présente Constitution. Pendant ce temps les sanctions disciplinaires seront appliquées par décret royal. »

L'inamovibilité est le droit qu'ont les magistrats de n'être ni déplacés ni révoqués par le pouvoir exécutif sans leur consentement.

« L'inamovibilité du magistrat est la condition élémentaire d'une bonne justice. C'est la conséquence logique de la séparation des pouvoirs. » (27)

Comme le disait le Professeur Dissesco :

« L'inamovibilité relève la dignité et la valeur

(26) Barthélémy : le Gouvernement de France, p. 177.

(27) de Lapradelle, op. cit. page 377.

morale du magistrat et fait de la magistrature un véritable pouvoir de l'Etat. Grâce à elle, le magistrat acquiert de l'expérience, forme son esprit juridique et l'interprétation des lois devient constante. » (28)

Le principe de l'inamovibilité (29) a été introduit en Roumanie par la Convention de Paris et n'était accordé qu'aux magistrats de la Cour de Cassation (30). Pour les autres magistrats il a été prévu par une loi ordinaire.

La Constitution de 1923 a reconnu ce principe pour tous les magistrats par l'art. 104, « les juges sont inamovibles dans les conditions spéciales que la loi fixera ».

La Constitution de 1938 a inscrit l'inamovibilité dans son texte ; une loi spéciale en déterminera les conditions au plus 6 mois après la promulgation. (Art. 76.)

SECTION IV

Activité du pouvoir judiciaire

A part les droits que nous avons vus, dans les sections précédentes, de la justice, la Constitution, par l'art. 50, a donné aux Hautes Cours de Cassation et de Justice le droit de se prononcer sur la

(28) Dissesco, op. cit. page 688.

(29) Dissesco, op. cit. page 689 : « Le principe de l'inamovibilité a été inscrit dans le règlement organique mais n'a jamais été appliqué. »

(30) Voir Radulesco, op. cit. page 79.

validité des élections et la vérification des titres des membres du Parlement.

C'est une bonne mesure car on a ainsi écarté les abus et les longues discussions, de plus « le droit de statuer sur la validité des élections est de sa nature un véritable droit de juridiction. » (31)

La Cour de Cassation juge aussi les Ministres. (Art. 70.)

Nous avons vu que la Cour de Cassation et de Justice, toutes Chambres réunies, a le droit de juger de la constitutionnalité des lois ; elle se prononce aussi sur les conflits d'attributions. Elle a conservé le principe que le recours en cassation est d'ordre constitutionnel. (Art. 75.)

La Constitution, par l'article 78, a maintenu le contentieux administratif dans les attributions du pouvoir judiciaire ; celui-ci n'a pas qualité pour juger les actes gouvernementaux ni ceux de caractère militaire.

En vertu de ces dispositions constitutionnelles, les actes du pouvoir exécutif sont toujours contrôlés par le pouvoir judiciaire en dehors de ces deux exceptions.

*
**

Tels sont, brièvement exposés, les droits accordés par la Constitution au pouvoir judiciaire. Il a un rôle assez important dans l'organisation de l'Etat. Afin de pouvoir mener à bien sa mission, il jouit

(31) de Lapradelle, op. cit. page 48.

d'une certaine indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs. « Mieux ce pouvoir sera organisé et indépendant, mieux il remplira son rôle envers la Société. Les individus rempliront avec plus d'exactitude leurs obligations et enfreindront les lois avec moins de facilité ; même les pouvoirs de l'Etat ne seront pas tentés d'abuser des droits qu'ils ont de par la Constitution.

« Tous sauraient qu'il existe un arbitre impitoyable qui veille sur les droits de chacun.

« D'autre part, le pouvoir judiciaire est un élément de continuité dans l'existence de l'Etat. Les gouvernements changent, la constitution du pouvoir législatif se modifie, les partis se dissolvent, le Pouvoir judiciaire reste à son poste. » (32)

Justitia regnorum fundamentum.

(32) A. Radulesco, *op. cit.* page 83.

CONCLUSIONS

Nous voici arrivé au terme de notre ouvrage. De ce que nous avons exposé jusqu'ici, nous pouvons parfaitement voir l'œuvre remarquable entreprise par S.M. le Roi Carol II et ses conseillers, le 27 Février 1938.

La nouvelle Constitution, prenant comme base nos traditions ancestrales, est entrée dans le constitutionnalisme Roumain.

La nouvelle organisation de l'Etat a apporté une véritable joie dans tous les cœurs.

La haine et les luttes fratricides ont disparu. La paix et le calme règnent partout. Chacun collabore par son travail au redressement de la Patrie. Tout se rapporte à la collectivité.

« La nouvelle Constitution a élevé la primauté du Travail à la hauteur d'un principe sacré, voué dans tous les domaines spirituels et matériels à la vie de l'Etat. » (1)

(1) Le Ministre Ralea.

La Constitution a parfaitement réglé les devoirs et les droits des citoyens. Elle a donné à S. M. le Roi Carol II le pouvoir nécessaire pour diriger avec efficacité l'œuvre de redressement et de consolidation de la Patrie. Dans cette œuvre difficile il est aidé par ses Ministres. Ceux-ci, pour pouvoir travailler avec rapidité et n'être gênés par personne, ne répondent politiquement qu'au Souverain seul.

L'exécutif fort qui manquait dans le passé est maintenant réalisé.

Nous avons vu en quoi consistent les réformes du pouvoir législatif : le travail effectif est son critérium de sélection.

Le pouvoir législatif sera à l'avenir exercé par la véritable élite du pays.

La Constitution lui a donné toutes les garanties nécessaires pour l'exécution de sa mission.

Enfin, nous avons montré tout ce qui se rapporte au pouvoir judiciaire, ainsi que les garanties des magistrats pour une noble exécution de leur mission.

En un mot, « la Constitution étant sortie de la profonde connaissance des dangers et du grand désir de sauver l'Etat, elle est destinée à assurer l'ordre, la liberté et les droits qui sont indispensables à l'existence et à la prospérité de la nation roumaine. » (1)

(1) A. Radulescu « Universul » 27 fév. 1939.

Grâce à la Constitution, le peuple roumain inscrira dans les pages de son histoire une époque de bonheur et de prospérité !

L'avenir nous le prouvera !

Vu : *Le Doyen,*

G. GIDEL.

Vu : *Le Président,*

G. GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSEY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALEXIANU (G.). — Dreptul constitutional român.
Vol. I, Bucuresti, 1933.
- BARTHÉLEMY (Joseph). — Démocratie et politique
étrangère. Paris, 1917.
- BARTHÉLEMY (Joseph). — La crise de la démocratie
contemporaine. Paris, Sirey, 1931.
- BARTHÉLEMY (Joseph). — Le gouvernement de la
France. Payot, 1925.
- BARTHÉLEMY et DUEZ. — Traité élémentaire de droit
Constitutionnel. Paris, 1933.
- BLACKSTONE. — Commentaires sur les lois anglaises.
Trad. de l'anglais par Chompré, Tome I, Paris,
1822-23.
- BLARAMBERG. — Essai comparé sur les institutions
et les lois de la Roumanie. Bucarest, 1885.
- Bulletin des lois de la Rép. française, n° 87, Paris,
1848.
- BURDEAU (G.). — Le régime parlementaire dans les
constitutions européennes d'après guerre. Pa-
ris, 1932.
- DANTE. — De la monarchie. Trad. par Landry, Pa-
ris, 1933.

- DARESTE (F. R. et P.). — Les constitutions modernes. 4^e édition, Delpech et Laferrière, Paris, 1928.
- DENDIAS (M.). — La fonction gouvernementale et les actes de son exercice, les actes de gouvernement. Paris, 1936.
- DESTREM (H.). — La future Constitution de la France. Paris, 1881, 2 vol.
- DISSESCO (C.). — Les origines du droit roumain. Trad. par Last, Paris, Chamerot, 1899.
- DISSESCU (C.). — Dreptul Constitutional român. Buc. 1915.
- DUVERGIER (H. de). — De la Chambre des députés dans le gouvernement représentatif. Paris, 1838.
- EMERIT (M.). — Les paysans roumains depuis le traité d'Andrinople jusqu'à la libération des terres (1829-1864). Thèse, Faculté des Lettres, Paris, Sirey, 1937.
- ESMEÏN (A.). — Eléments du droit Constitutionnel français et comparé. 2 vol. Paris, 1927.
- FILIPESCU (N.). — Discursuri politice. Vol. II, Bucuresti.
- FLANDIN (Et.). — Institutions politiques de l'Europe contemporaine. Tome I, Paris, 1901.
- FONBLANQUE (A. de). — L'Angleterre, son gouvernement et ses institutions. Trad. par Dreyfus, Paris, 1881.
- FILITTI C. I.). — Isvoarele Constitutiei dela 1866. Buc. 1935.

- FILITH (C. I.). — Des origines du régime représentatif en Roumanie. Bucaresti, 1931.
- GIDEL (G.). — Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de Paris, 1936-37. (Cours de doctorat.)
- GIDEL (G.). — Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de Paris, 1938-39. (Cours de doctorat.)
- GUILLEMONT (M.). — L'Unité roumaine. Paris, 1919.
- GUETZÉVITCH (M. B.). — Les constitutions de l'Europe Nouvelle. Paris, Delagrave, 1938.
- GUETZÉVITCH (M. B.). — Cours à l'Institut des Hautes Etud. internat. et centre européen de la Donation Carnégie. Mai, 1932.
- HAIKAL. — Le Président du Conseil et l'évolution du parlementarisme en France. Paris, 1937.
- HAURIOU. — Précis de droit constitutionnel. Paris, 1929.
- HAURIOU. — Précis élémentaire de droit constitutionnel, 1930.
- HENRY (Paul). — L'abdication du prince Cuza et l'avènement de la Dynastie de Hohenzollern du trône de Roumanie. (Thèse Fac. des lettres, Paris, 1930.)
- IORGA (N.). — Istoria Românilor. Bucaresti.
- IOVANOVITCH (N.). — La Constitution Jugo-Slave. (Thèse Fac. de droit, Paris, 1925.)
- KABA (Cohn). — Etude politique sur la Bessarabie. La vie juridique des Peuples, bibliothèque de droit contemporain, sous la direction de H. Lévy-Ull-

- man et B.-M. Guetzévitch. IV. Roumanie. Paris, Delagrave, 1933.
- LACHAPELLE. — L'œuvre de demain, la réforme électorale, la décentralisation, la révision de la Const. Paris, 1917.
- LAPRADELLE (A. de). — Cours de droit Constitutionnel. Paris, 1912.
- La réforme de l'Etat. Centre d'Etude pour la réforme de l'Etat. Bruxelles, 1937.
- LE FUR. — L'équivoque démocratique. Paris, 1914.
- LE FUR. — Les grands problèmes du droit. Paris, 1937.
- LOCKE (J.). — Du Gouvernement civil. Trad. par David Mazel, Genève, Duvillard, 1724.
- MANOILESCO (M.). — Le parti unique. Bucarest.
- MANOILESCO (M.). — Le siècle du Corporatisme. Paris, 1938.
- MANOILESCU (M.). — Preotii si profesorii in statul Corporativ. Buc. 1934.
- MAY (T.-E.). — Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avènement de George III. Traduit par Witt. C. Paris, 1865.
- MEITANI (G. G. George). — Le pouvoir constituant en Roumanie. (Thèse Facult. de droit, Paris, 1901.)
- MESTRE. — Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris, 1936-37.
- MONTESQUIEU (Charles de). — Œuvres complètes, avec des notes par Ed. Laboulaye, Paris, 1875-1878.

- MORER (P.). — La crise morale du parlementarisme, un remède : La non rééligibilité temporaire des députés. (Thèse Fac. de droit de Montpellier, 1930.)
- ORMESSON (W. d'). — La révolution allemande. Paris, 1933.
- ORLEANO (M.). — Esquisse sur l'évolution constitutionnelle de la Roumanie, 1821-1859 (Thèse de droit, Paris, 1935).
- PITTARD (E.). — La Roumanie. Genève, 1917.
- RADULESCO (A.). — Noua Constitutie româna. Bucuresti, 1938.
- ROUSSEAU (J.-J.). — Le contrat social. Paris, éd. Rattier.
- ROUSSEL (G.-W.). — L'évolution du pouvoir exécutif en Allemagne. (Thèse Fac. de droit, Genève, 1935.) Paris 1935.
- SALAZAR (O.). — Une révolution dans la paix. Paris, 1937.
- SCELLE (G.). — Cours de doctorat professé à la Fac. de Droit de Paris, 1937-38.
- SCELLE (G.). — Précis du droit des gens. 1^{er} vol. Paris, 1934.
- SIRIEX (P.). — Le régime parlementaire anglais contemporain. Paris, 1935.
- SISMONDI (J. C. L. Simonde de). — Examen de la Constitution française. Paris, 1815.
- TATARESCO (G.). — Le régime électoral et parlementaire en Roumanie. (Thèse Fac. de Droit, Paris, 1912.)

- TIBAL (A.). — La Roumanie. Paris, Rieder, 1930.
- THONISSEN (J. J.). — La Constitution belge annotée
Bruxelles, 1876.
- TRENTIN (S.). — La crise du droit et de l'Etat. Paris, 1935.
- URECHE (V. A.). — Curs de istorio Românilor. Fac.
de litere, Buc. 1899-1900.
- VILLEY (E.). — Les périls de la démocratie française.
Paris, 1910.
- XENOPOL. — Istoria partidelor politice. Buc. 1912.
- XENOPOL. — Istoria Românilor. București.
- ZLATANOFF. — La const. bulgare. (Thèse Fac. de
Droit, Paris, 1926.)
- ZOTTA (C.). — Partidele în România. Bucuresti,
1934.

Articles de Revues

- A. : L'Année politique Française et Etrangère.
- R. : Revue de droit public et de la Science politique.
- R. B. : Revista de drept public, Bucuresti.
- R. I. : Revue de droit international.
- P. : Revue de Paris.
- R. P. : Revue politique et parlementaire.
- R. S. : Revue des travaux de l'Académie des Sciences morales
et politiques.
- ALEXIANO (G.). — La suprématie de la constitution
assurée par les juges en Roumanie : Mélanges,
Negulesco, p. 3. Bucuresti, 1935.
- BARTHÉLEMY. — Etats-Unis, d'Europe, R.P. 1929,
t. CXL, p. 329.
- BARTHÉLEMY. — La Constitution Doumergue, R.P.,
Nov. 1934, p. 225.

- BARTHÉLEMY. — Les Sous-Secrétaires d'Etat, R., 1911, t. 28, p. 335.
- BARTHÉLEMY. — Valeur de la liberté : Mélanges, Negulesco, p. 117, Bucarest, 1935.
- CARTON (de Wiart, Comte). — Le roi Albert chef d'Etat. R.S., p. 350, Nov.-Déc. 1937.
- DJUVARA (M.). — Réflexions sur le problème de la souveraineté et sur la réalité juridique de l'Etat : p. 229. Mélanges, Negulesco, Buc. 1935.
- ESCARA (J.). — Le gouvernement de la Chine moderne. A. p. 1, Avril 1936.
- GIDEL (G.). — L'organisation de la nation pour le temps de guerre et le droit international. R.P., 1927, t. 131, p. 312.
- GIDEL (G.). — La présidence des assemblées politiques. R.P., 1907, t. 60, p. 565.
- GUETZÉVITCH (M. B.). — L'évolution constitutionnelle de l'Europe, R.B., p. 125, 1936, Bucarest.
- JÈLE (G.). — La chambre des Lords, R., 1909, t. 26, p. 156.
- JULIA (Edouard). — Elections et révolution. R.P., 1919, t. 101, p. 5.
- LAFERRIÈRE (J.). — Les colonies américaines et la constitution. R., 1908, t. 25, p. 209.
- LAFITTE-LAPLACE (R.). — Contribution à la réforme électorale. R.P., Nov. 1936, p. 277.
- LAMBERT. — Mélanges, Paris, 1938.
- LASKI. — Le personnel du Cabinet en Angleterre, 1924, R., 1933, t. 50, p. 113.

LE FUR. — La nation réaliste et synthétique du fondement du droit. R.I., Janv. 1936, p. 7.

LE FUR. — La Souveraineté et le droit. R., 1908, t. 25, p. 389.

LE FUR. — Volonté générale et collaboration. Leur rôle dans le droit internat. public. Mélanges, Carré de Malberg. Paris, 1933.

MASSIP (Jean). — La situation politique en Angleterre. P., Sep. 1935, t. 5, p. 314.

MIERLESCO (V. I.). — Le Problème de la représentation politique en Roumanie, p. 483, Mélanges, Negulesco.

NEGULESCO (P.). — Etude sur la Constitution de 1938. R.B., 1938, N° 3-4, p. 375, Bucarest.

PASCU (I.). — Noua Constitutie Polona în « Parlamentul românesc » din 15 Mai 1935.

RIEGNER (G.). — Le pouvoir du Führer en Allemagne. R., t. 52, N° 4, Oct.-Déc. 1935, p. 701.

RUDESCU. — Puterea legiuitoare sul regimul constitutiei din 1938, R.B., N° 3-4, 1938, p. 569.

SCELLE (Georges). — La réforme du Sénat italien. R., 1911, t. 28, p. 757.

SCELLE (Georges). — La représentation politique. R., 1911, t. 28, p. 527.

SCELLE (Georges). — Les réserves du Sénat américain. R.P., 1920, t. 102, p. 342.

SIBERT (M.). — Le vote du Parliament act. R., 1912, t. 29, p. 95.

SICAULT (P.). — L'état actuel de la Russie. R.P., 1922, t. 113, p. 286.

- SIEGFRIED (A.). — La politique intérieure de la France depuis la guerre et les partis. P., 1930, t. 5, p. 481.
- SIGNOREL (J.). — Le contrôle du pouvoir législatif. R.P., 1904, t. 40, p. 77.
- STRIHAM (P.). — La Responsabilité ministérielle et la Nouvelle Constitution. R.B., N° 3-4, 1938, p. 556, Bucaresti.

Discours et articles de journaux

- Cuvântarea M. S. Regelui la semnarea textului pe pergament al Constitutiei în Ziua de 27-II-1938, citatul luat din « Universul » din 27-II-1939.
- Cuvântarea M. S. Regelui la promulgarea Constitutiei din Ziua de 27-II-1938, citatul luat din « Universul » 27-II-1938.
- Cuvântarea M. S. Regelui la Palat în Ziua de 27-II-1938, citatul luat din « România » 1-III-1939.
- Proclamatia M. S. Regelui catre popor din 20-II-1938, textul luat dit « Universul » 27-II-1939.
- BACALBASA (C.). — Articole din Universul.
- CALINESCU (A.). — Conferinta la Radio Bucuresti despre « Frontul Renasterii nationale » textul luat din « Curentul » 13-I-1939.
- CALINESCU (A.). — Cuvântarea la Palat din Ziua de 27-II-1939, textul luat din « România » 1-III-1939.
- CALINESCU (A.). — Cuvântara rostita la receptia de la Ministerul de Interne cu ocazia congresului

- Uniunii internationale a oraselor din 29 Iunie 1938 la Bucuresti, citatul luat din r. de drept public, N° 2, din 1938, p. 322. Bucuresti.
- CONSTANTINESCO (Mititza). — 27 Februarie an II din România, 27-II-1939.
- Frontul Renasterii nationale, etc. din România, 27-II-1939.
- IVANOV (G.). — Spiritul istoric al Constitutiei din România, 27-II-1939.
- IUNIAN. — Discurs în camera Deputatilor din Curentul, 30 Nov. 1936.
- IUNIAN. — Declaratii în Curentul din 20 Déc. 1937.
- JINGA. — Ceasul de fata si tineretul României din România, 27-II-1939.
- GHELMEGEANU (M.). — Profesiuniile si noua Constitutie, România, 27-II-1939.
- GRUIA (I.). — Suveranul, factor activ în politica Farii din Curentul, 20 Déc. 1937.
- GRUIA (I.). — Particularitatile corporatismului român din Curentul, 16-III-1938.
- GRUIA (I.). — Dela regalitatea activa, la regalitatea conducatoare din Curentul, 21-III-1938.
- GRUIA (I.). — Himera suveranitatii nationale din Curentul, 23-III-1938.
- GRUIA (I.). — Erarhia functiunilor constitutionale din Curentul, 25-III-1938.
- GRUIA (I.). — Statul autoritar din Curentul, 28-III-1938.
- GRUIA (I.). — Relatiile între puterile constitutionale din Curentul, 3-IV-1938.

- GRUIA (I.). — Reforma Statului din Curentul, 13-IV-1938.
- MIRON (Cristea). — Cuvântarea la Palat din 27-II-1938, din Universul, 1-III-1938.
- NEGULESCU (P.). — Conferinta dela Fac. de Drept din Bucuresti din Ziua de 27-II-1939, textul luat din România, 1-III-1938.
- NEGULESCU (P.). — Ideologia constitutiei din 1938, din Universul, 27-II-1939.
- POPESCU (St.). — Articole în Universul.
- RADULESCO (A.). — Pentru noua Constitutie din Universul, 27-II-1939.
- RALEA (M.). — Noua Constitutie si problema muncii, în România, 27-II-1939.
- SEICARU. — Dupa disolvarea partidelor, din Curentul, 2-IV-1938.
- SEICARU. — Noua asezare constitutionala din Curentul, 24-II-1938.
- SEICARU. — Tirania electoralului din Curentul, 15-I-1938.
- TEODORESCO (A.). — Doua Constitutiuni din Universul, 27-II-1939.
- VION. — Unitate Nationala, din Universul, 7-I-1939.
- Ziare consultate : Curentul, România, Universul, precum si colectia monitarului oficial din Bucuresti.
- Divers articles de : « Le Temps » et « Le Journal ».
- Divers discours de : « Les Archives parlementaires » et « Le Journal Officiel ».

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

La Constitution de 1923

SECTION I. — De l'Histoire et des Sources de la Constitution	11
SECTION II. — Principes de la Constitution de 1923....	15

CHAPITRE II

Causes qui ont déterminé la modification de la Constitution de 1923

SECTION I. — Le suffrage universel	18
SECTION II. — L'abus et la corruption exercés par le Gouvernement	21
SECTION III. — Crise du personnel parlementaire et des méthodes du travail	25
SECTION IV. — Désorganisation des partis politiques ..	31
SECTION V. — Crise de la propagande électorale.....	37
SECTION VI. — La jeunesse et le clergé contaminés par la politique	43

CHAPITRE III

La Constitution du 27 Février 1938

SECTION I. — Coup d'œil général sur l'introduction de la nouvelle Constitution	48
--	----

SECTION II. — La Souveraineté	53
SECTION III. — Le principe de la séparation des pouvoirs	58
SECTION IV. — Du territoire du royaume roumain	63
SECTION V. — De la forme du gouvernement roumain	64
SECTION VI. — Le contrôle de la Constitutionnalité en Roumanie	66
SECTION VII. — Révision de la Constitution	67

CHAPITRE IV.

Devoirs et droits des citoyens.

SECTION I. — Devoirs des citoyens envers l'Etat	69
1. Solidarité Nationale	69
2. Egalité des citoyens quant aux devoirs envers l'Etat	74
3. Interdiction de tout changement dans la forme du gouvernement	74
4. Interdiction aux prêtres de s'occuper de politique	74
5. Interdiction d'entrer au service d'un Etat étranger	75
SECTION II. — Droits des citoyens	76
1. La liberté individuelle	76
2. Inviolabilité du domicile	77
3. Liberté du travail	78
4. Liberté de conscience et de culte	78
5. Inviolabilité de la propriété	79
6. Liberté de l'enseignement	81
7. Liberté de la presse	81
8. Inviolabilité de la correspondance	82
9. Liberté des réunions	82
10. Liberté d'association	82
11. Droit de pétition	82
SECTION III. — Sur la nationalité	83
SECTION IV. — La peine de mort	84

CHAPITRE V

Le pouvoir exécutif

SECTION I. — Rôle du pouvoir exécutif	87
SECTION II. — Le Roi	90
SECTION III. — Sur la Dynastie	93
1. Vacance du Trône	94
2. De la majorité du Roi, de la régence et de la Tutelle	95
SECTION IV. — Les attributs du Roi	97
1. L'inviolabilité et l'incapacité d'agir seul	97
2. De la liste civile	99
SECTION V. — Les fonctions législatives du Roi	100
1. Initiative des lois	100
2. La Sanction	100
3. Promulgation et publication des lois	100
4. Droit de convoquer, d'ajourner et de dissoudre les Assemblées	101
5. Décrets-lois	102
SECTION VI. — Les fonctions exécutives du Roi.....	102
1. Le Roi nomme et révoque ses ministres	102
2. Le Roi nomme ou confirme dans les fonctions publiques	103
3. Le pouvoir réglementaire	103
4. Le Roi est le chef de l'Armée	104
5. Le Roi a le droit de battre monnaie.....	105
6. Le Roi accrédite les Ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires auprès des Etats étrangers	105
7. Droits du Roi pour les traités, conventions, etc.	105
8. Droit du Roi pour la guerre et la paix.....	106
SECTION VII. — Les fonctions judiciaires du Roi.....	107
SECTION VIII. — Les devoirs du Roi	108
SECTION IX. — Le gouvernement et les ministres....	109
1. Conseil des ministres	110
2. Les ministres	111

SECTION X. — La responsabilité ministérielle	113
1. La responsabilité politique	113
2. La responsabilité pénale	116
3. La responsabilité civile	117

CHAPITRE VI

Le pouvoir législatif

SECTION I. — Composition de la Chambre des Députés..	121
1. Eligibilité parlementaire	123
2. Des Electeurs	124
3. Sur les élections	125
SECTION II. — Le Sénat	127
SECTION III. — Fonctionnement du Parlement	130
1. Validation des élections	130
2. Prestation du serment	131
3. Procédure parlementaire	131
SECTION IV. — Immunités parlementaires	132
1. Irresponsabilité parlementaire	132
2. Inviolabilité parlementaire	133
SECTION V. — Incompatibilité parlementaire	134
SECTION VI. — Le conseil législatif	135

CHAPITRE VII

Le pouvoir judiciaire

SECTION I. — Le rôle du pouvoir judiciaire	138
SECTION II. — L'organisation du pouvoir judiciaire ..	141
SECTION III. — Les magistrats et leur inamovibilité ..	143
SECTION IV. — L'activité du pouvoir judiciaire	144
CONCLUSIONS	147
BIBLIOGRAPHIE	150

